

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
POUVOIR CONSTITUANT
EN ROUMANIE

PAR

Georges G.-G. MEITANI

THÈSE

soutenue le 18 Mai 1901, à 8 heures 1/2 du matin

Président : M. CHAVEGRIN, Professeur.

Suffragants { MM. LARNAUDE } *Professeurs.*
GARÇON }

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 5^e Arrond.

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON TRÈS CHER PÈRE

PROFONDE TENDRESSE

RECONNAISSANCE ÉTERNELLE

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
POUVOIR CONSTITUANT
EN ROUMANIE

PAR

Georges G.-G. MEITANI

THÈSE

soutenue le 18 Mai 1901, à 8 heures 1/2 du matin

Président : M. CHAVEGRIN, *Professeur.*
Suffragants { MM. LARNAUDE }
GARÇON } *Professeurs.*



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 5^e Arrond.

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

INTRODUCTION

Tous les peuples ont toujours certaines lois auxquelles ils ne refusent pas la qualité de constitutionnelles ; ils ont toujours un pouvoir constituant, qui a compétence pour dire qui fait les lois et qui en a l'exécution.

Tous les peuples ont senti le besoin d'avoir des lois fondamentales, écrites ou coutumières qui limitent l'arbitraire du prince et qui détermine et les respectives attributions de l'organe chargé de faire les lois et de l'organe chargé de les exécuter. La Constitution est un canevas qui contient les points principaux.

C'est pourquoi quand les gouvernements offrent aux peuples des améliorations législatives, les peuples doivent leur répondre en leur demandant des institutions constitutionnelles : Sans constitution ils ne sauraient avoir, en effet, la certitude que les lois soient observées ; c'est dans la constitution, dans les peines qu'elle prononce contre les

possesseurs infidèles de l'autorité, dans les droits qu'elle assure aux citoyens des lois que réside la force coercitive nécessaire pour contraindre le pouvoir à respecter la loi.

Quand il n'y a pas de constitution, non seulement le pouvoir fait les lois à sa place, observe ou viole celles qui restent, selon qu'il y trouve ou non son avantage. Alors les meilleures lois comme les plus mauvaises ne sont que des armes dans la main du gouvernement ; elles deviennent les fléaux des gouvernés qu'elles garottent sans les défendre et qu'elles privent du droit de résistance sans leur donner le bénéfice de la protection.

Pour éviter tous ces dangers, la plupart des nations d'Europe et d'Amérique se sont données des constitutions écrites : l'Angleterre et la Hongrie sont les seuls pays régis encore par des constitutions coutumières. La Roumanie spécialement a été régie par différentes constitutions dont la dernière date est de 1866.

Ce qui pourrait paraître étrange au premier abord, c'est que deux chartes aient été octroyées aux principautés par l'étranger. Cependant, si l'on tient compte de ce fait que ces pays étaient soumis à la tyrannique suzeraineté turque on comprendra qu'étant trop faibles pour secouer le joug turc, ces pays se soient adressés à la Russie qui paraissait animée à leur égard de bonnes

intentions ; voilà comment après que la Turquie fut vaincue par la Russie, celle-ci se fit concéder par le Sultan le droit d'organiser les principautés, droit de protections reconnu par le traité d'Andrinople, et c'est à l'exécution de cet acte que la Russie octroya aux principautés la charte connue sous le nom de Règlement organique.

Plus tard, quand les principautés comprirent que la Russie au lieu de nourrir pour elle des sentiments amicaux, avait pour unique devoir à son profit, de se mêler de leurs affaires, elles s'adressèrent aux puissances, qui après la guerre de Crimée leur donnèrent une autre charte plus libérale, connue sous le nom de Convention de Paris. C'est seulement en 1866, à peine, que la Roumanie peut se donner une constitution nationale.

Nous nous proposons d'examiner dans cet ouvrage ces différentes constitutions, non pas dans tous leurs détails mais uniquement dans celle de leurs dispositions qui concernait la séparation des pouvoirs constituants et législatifs et la fonction de reviser de la constitution.

Nous la diviserons en deux parties : dans la première, historique, nous essayerons de montrer quelles ont été les chartes qui ont régi la Roumanie et à qui était confié le pouvoir constituant par ces chartes ; dans la seconde partie nous nous occuperons de la constitution actuelle pour

montrer que cette constitution a admis la séparation du pouvoir constituant et du pouvoir législatif, et pour expliquer le fonctionnement du pouvoir constituant et la procédure de la revision.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I^{er}

De l'existence d'un régime constitutionnel en Roumanie, antérieur au Règlement organique.

Nous nous proposons d'examiner dans ce premier chapitre le fait de savoir si le régime constitutionnel a jamais existé dans les principautés avant le Règlement organique. Ce qui nous amènera à nous demander s'il n'a point existé une charte antérieurement à ce Règlement (1).

Nous croyons que le régime constitutionnel, tel que nous l'entendons aujourd'hui, n'a jamais existé dans les principautés avant le règlement. Tous les chroniqueurs valaques et moldaves sont unanimes à dire que, surtout à l'époque de l'indépendance, le prince était un despote. « Rien n'est au-dessus du prince à part Dieu et la loi » (qu'il

(1) Constitution de 1831.

fait lui-même) dit le prince Démètre Cantemir (1). et il ajoute plus loin : « Le prince a pleine puissance de vie et de mort, il fait les nouvelles lois et remplit toutes les charges, selon son bon plaisir. Et depuis le moment où le nouveau prince est installé on n'entend plus à la Porte les plaintes de qui que ce soit pour cause de mort, quand même un *boer* (noble) innocent aurait perdu la vie (2).

La couronne malheureusement n'était pas héréditaire. Le prince était élu à vie par les *boeri* (nobles) et le clergé; d'après une très ancienne coutume, il devait être pris parmi les fils ou parents (même naturels) du défunt (3), et à défaut de fils ou parents, parmi les *boeri* (nobles) (4).

Il résulte de nombreux documents que l'armée prenait souvent part à l'élection du prince. Le document suivant le prouve : « Après la mort du

(1) Description Moldaviae p. 70.

(2) Histoire de l'empire ottoman, t II, p. 406.

(3) Histoire des Princes roumains, par Constantin le capitaine. Magasin historique pour la Dacie. T. I, p. 163.

Cantemir. Descriptio Moldaviae. Ch. II. Election des Princes.

Mémoires historiques et géographiques sur la Valachie, par M. de B... (Bauer, lieutenant général, 1788, p. 33.

Grégoire Urechia. T. I, p. 156.

(4) Histoire des Pays roumains, par les frères Tunsuli. Trad. Sion, p. 14.

voevode (prince) Serban, tous les *boeri* grands et petits s'assemblèrent avec le métropolitain Théodore et ses évêques, A ceux-ci vinrent s'adjoindre les capitaines les *sutachi* (centenaires), les différents corps de troupes. Cette assemblée tomba d'accord pour élire le logothète Brancovan qui était le neveu du prince défunt (1).

Le peuple tout entier prenait quelquefois part à l'élection du prince. Nous trouvons à ce sujet dans la Chronique du vornic Ureche, le passage suivant : « Le prince Etienne assembla tous les *boeri* grands et petits, un nombreux clergé et un peuple nombreux, et il leur demanda : Est-ce le vœu général qu'il soit prince ?

Et tous s'écrièrent : Que Dieu te donne un long règne ; et par la volonté de tous, dit le chroniqueur, il s'éleva à la principauté (2). »

Ce fait constitue d'ailleurs une exception : les *boeri*, le clergé et l'armée choisissaient seuls leur prince, et plus tard, lors de ce qu'on appelle la période phanariote, la Porte envoya directement les princes qui devaient régner, et cela de sa propre autorité, sans consulter personne.

Or, la succession au trône étant instable, irrégulière, à chaque changement de prince il y avait

(1) Photino. T. II, p. 132.

(2) Les princes de Moldavie et leur vie. T. I, p. 118.

des troubles et des révoltes. « L'ordre de succession, dit Montesquieu, est une des choses qu'il importe le plus au peuple de savoir. Le meilleur est celui qui frappe le plus les yeux, comme la naissance. Une telle disposition arrête les brigues, étouffe l'ambition, on ne captive plus l'esprit d'un parti faible et l'on ne fait point parler les mourants (1). »

Le prince ainsi élu était entouré d'un conseil appelé *Divanul Domnesc* (conseil du prince), composé du métropolitain, des évêques et des *boeri* fonctionnaires. Un publiciste roumain distingué, M. Blaremborg, veut voir dans ce Divan l'ancêtre du Sénat roumain (2). Il prétend qu'après la fondation des principautés, Rodolphe le Noir, en Valachie, et Dragoch, en Moldavie, établirent un conseil composé de douze *boeri*, qui fut appelé *Divanul celor doi spredece veliti boeri* (L'assemblée de douze nobles). Il invoque, pour établir son assertion, un passage de l'histoire de Cogălniceanu (homme d'Etat et historien distingué), où il est dit que : « Rodolphe, avant de mourir, détermina la forme du gouvernement, établit un Sénat composé de douze personnes les plus distinguées de l'Etat ;

(1) Esprit des lois, p. 60.

(2) Débats de la Constituante roumaine de 1866. Dis. de M. de Blaremborg, p. 198.

ce Sénat portait le nom de conseil du prince, et plus tard celui de Divan princier (1).

Il cite encore un fragment de Photino, d'après lequel depuis très longtemps on trouve douze grands fonctionnaires dont le nom figure dans tous les actes et documents (2).

Quant à nous, nous ne croyons pas que le conseil dont parle M. Blaremborg soit l'ancêtre du Sénat. Cette assemblée, à notre avis, n'était qu'un simple conseil composé des ministres et des fonctionnaires que le prince appelait pour demander leur avis sur différentes questions, sans être obligé de se conformer à leur avis ; tous les documents montrent, en effet, que le prince faisait ce qu'il voulait. Le même chroniqueur Photino, qu'invoque M. Blaremborg, déclare à un autre endroit de son histoire que « depuis 1633, la Porte a pris l'habitude, à chaque nouvelle élection d'un prince, de vêtir douze boeri avec le caftan (robe qui indiquait la dignité) (3). »

De ce passage il résulte, selon nous, que ces douze personnes revêtues du caftan étaient les nouveaux ministres du prince, que celui-ci indiquait à la Porte pour que celle-ci leur donne le caftan (signe de leur dignité).

(1) Histoire de la Moldavie et de la Valachie, p. 49 et 50.

(2) Histoire de la Dacie, T. III, p. 264.

(3) Histoire de la Dacie, T. III, p. 39.

M. Blaremborg rappelle aussi le conseil des douze pârgari qui existait dans chaque ville, et un article du code de Mathieu Basarab qui déclare que « si, relativement à une question, on ne trouve aucune disposition ni dans la loi écrite, ni dans les coutumes, il faut consulter les bâtrâni (anciens). » Ces deux arguments ne prouvent rien, quant à l'origine du Sénat : le conseil des *pârgari* était tout simplement le conseil communal. Par ailleurs, les *Anciens*, dont parle le code de Mathieu Basarab, n'était pas une assemblée représentative, mais tout simplement les anciens de la ville ou du village, où se jugeaient les procès.

Le même auteur fait encore état du rapport d'un missionnaire italien qui, écrit entre 1670 et 1688, et qui fut publié seulement pour la première fois par Engel dans la littérature de la Roumanie. Il y est dit que « la fonction ou dignité des sénateurs ou *boeri*. . . . »

Voilà, dit M. Blaremborg, le missionnaire italien appelait les boeri sénateurs. Ce passage n'a aucune importance : l'auteur italien appelait les boeri sénateurs pour faire comprendre à celui auquel le rapport était destiné le rôle joué par ces *boeri*, qui étaient de simples conseillers. Ce Divan était en réalité une cour suprême de justice, où l'on jugeait les procès en dernier ressort, et le missionnaire italien dont parle M. Blaremborg le

reconnaît lui-même lorsqu'il dit dans le même rapport « que dans les procès relatifs à la propriété, la sentence est rendue par le prince avec tout son Sénat (Divan). »

Mais, de ce chef, il se trompe encore : tous les procès, quelle que fût leur nature, étaient en effet jugés en dernier ressort par le prince entouré de son Divan. Si le missionnaire entend, par Sénat, le Divan, nous n'avons rien à dire, mais nous sommes tout surpris de voir qu'il appelle Sénat un conseil qui n'a de ressemblance ni avec le Sénat roumain, ni avec aucun Sénat moderne. Les documents de cette époque ne parlent nulle part d'un Sénat.

Dans un tout autre ordre d'idées, M. Blaremborg, dans son *Essais sur les Institutions de la Roumanie*, croit que la forme du gouvernement a été toujours tempérée, que le pouvoir souverain a été partagé entre le prince et l'assemblée générale de la nation (1).

Nous ne partageons pas son opinion : Nous avons déjà vu qu'un chroniqueur, le prince Cantemir, déclare que, sauf Dieu, rien n'est au-dessus du prince. En réalité, le prince qui imposait sa volonté au Divan faisait ce que bon lui semblait.

Les Assemblées générales n'étaient convoquées

(1) Histoire des Institutions roumaines, p. 575.

que dans des cas exceptionnels et graves, lorsqu'il s'agissait de l'élection du prince, lorsque l'existence du pays était menacée, lorsqu'il s'agissait de déclarer la guerre ou de faire la paix.

« Quand Suleyman se fut emparé du pays, les boeri, les vlâdics et le norod (peuple) s'étant réunis au village^e de Ràdànti délibérèrent pour conclure la paix (1).

Le prince Michel, ayant souffert des avanies des Turcs et de celles des boeri, voyant le mépris dans lequel était tombée la principauté, et les vexations faites aux pauvres, se concerta avec les boeri et le pays déclara la guerre aux Turcs (2).

Cette Assemblée était composée des grands et des petits boeri, de l'universalité du clergé qui envoyait des délégués, et enfin des délégués de l'armée.

Les paysans qui étaient asservis n'étaient pas représentés.

« Le nombre de ses membres fut variable selon les époques, dit M. Blaremborg; aussi, pour ne parler que des temps rapprochés des nôtres, l'acte d'émancipation des serfs ou des vecini en

(1) Histoire du pays roumain, par Const. le Capitaine. Magazine historique pour la Dacie, T. V, p. 172.

(2) *Idem.*, T. I, p. 226.

Moldavië, porte 170 signatures, tandis que le même acte pour la Valachie n'en porte que 66 (1).

L'Assemblée était encore consultée lorsqu'il s'agissait d'introduire des réformes radicales.

Il fut ainsi procédé pour la réforme du prince Constantin Mavrocordat, qui soumit à l'Assemblée en 1740 une charte dont voici le contenu :

L'article I^{er} déclare que « le clergé et les monastères sont exempts de tout impôt. Un collège de dix ecclésiastiques est chargé de l'inspection des monastères. Les supérieurs des monastères rendront compte à ce tribunal de leurs recettes et dépenses. L'excédent des recettes servira à l'entretien des écoles publiques, et à l'établissement des filles pauvres.

L'Article II porte que les boeri aussi sont exempts de tout impôt.

L'Article III dit que des appointements fixes sont attribués aux employés et aux boyards qui, auparavant, levaient eux-mêmes les contributions sur le pays.

Les articles suivant disposent que :

Art. IV. — « Les capitaines des mille perdent leur autorité et leurs privilèges. Ils sont remplacés dans les districts par les boeri, qui, sous le

(1) Essai sur les Institutions de la Roumanie, p. 575.

nom d'*ispravnic*, exercent les fonctions de juge et de commandant. »

Art. V. — « Sont soumis à la capitation : les bresle, ou corporation de marchands de Bucarest, Craiova, de Silistrie, Brasov, les Juifs, les Arméniens. »

Art. VI. — « L'armée est presque entièrement abolie. Il ne reste plus pour assurer l'ordre et l'exécution des lois que 120 fantassins, » autant de cosaques. La garde du prince se compose de quelques centaines de Turcs et d'Albanais.

Art. VII. — « Trois tribunaux suprêmes jugent toutes les causes d'après les lois de Matei I. »

Art. VIII. — « La juridiction féodale des boeri sur leurs terres est abolie. »

Art. IX. — Tous les serfs sont déclarés libres. Désormais ils ne dépendront plus de personne et ne payeront plus d'impôt qu'à l'Etat. Les paysans émancipés pourront prendre à ferme les terres de leurs anciens maîtres. Le paysan travaillera pour son ancien maître un certain nombre de jours ; il lui donnera la dîme des céréales, le cinquième du foin, le vingtième des ruches. Pour chaque ruche, il payera annuellement trois paras, quatre pour une chèvre, cinq ou six pour un cochon. Pour un troupeau de brebis, il donnera un agneau et la dîme du fromage. Il ne pourra

pas planter des vignes sans la permission du boer. Il a le droit de chasse. La pêche est réservée au boer. Le paysan ne pourra pas vendre du vin, de l'eau-de-vie et d'autres liqueurs sans la permission du boer du lieu. Si un paysan quitte secrètement sa maison et ne revient plus pendant trois ans, le seigneur peut donner sa maison à un autre. Le paysan n'est plus attaché à la glèbe, il peut quitter son habitation mais pour une juste cause, s'il part sans motif, le boer peut le forcer à revenir. Pour dédommager les boeri et les monastères de la perte de leurs serfs, la loi leur accorde la faculté d'excompter du tribut un certain nombre de paysans qui prennent le nom de scutelnici. De ces scutelnici, qui ne payent rien à l'Etat, les boeri tirent des redevances ou des services; ils les emploient comme pêcheurs, gardeurs de vaches, chasseurs, etc. »

Art. XI. — « Sont abolies les contributions connues sous le nom de vacaritu (sur le bétail), progonaritu (sur les vignobles), oàritu (dîme sur les brebis), le vineritu (sur le vin), desmàritu (sur les ruches et sur les cochons); les douanes, la gabelle furent augmentées et données en ferme. »

Art. XII. — « Cent quarante-sept mille familles contribuables sont soumises à une capitation de dix piastres par an, payables en quatre termes ou sferturi. »

Le prince Mavrocordat voulait améliorer par cette charte, l'état misérable dans lequel se trouvaient les paysans, et diminuer un peu la puissance des boeri.

CHAPITRE II

Du Règlement organique

La seconde Charte, que les Principautés se donnèrent, fut celle qui porte le nom de *Règlement organique*. On la représente généralement, dit M. Urechia, le distingué auteur de l'Histoire des Roumains, comme une nouvelle Minerve sortie de l'esprit du général russe Kisseleff. Cependant, cette Charte n'est nullement son œuvre propre, mais, comme la plupart des Chartres, elle est née des différentes transformations, par lesquelles a passé le peuple roumain; elle n'est nullement le produit du hasard, elle est l'œuvre de l'oligarchie des *boeri* (nobles); et, dans toutes ses dispositions, on voit le soin extrême, que prennent les nobles de garder pour eux et leur classe la prépondérance dans l'Etat (1).

(1) V. A. Urechia. Cours d'Histoire roumaine — Règlement organique — professé à la Faculté de lettres de Bucarest. Année 1899 1900.

Pour se rendre compte de l'esprit de cette Charte, il faut voir quelles sont les circonstances qui lui donnèrent naissance.

Après la guerre de 1828 entre la Russie et la Turquie, qui finit par le traité d'Andrinople (1829), la Russie, qui avait occupé militairement les principautés de Moldavie et de Valachie, et à laquelle le traité d'Andrinople reconnaissait un droit de protection sur ces principautés, crut le moment venu pour les réorganiser.

Le traité d'Andrinople, dans son article V, stipulait que les principautés de Valachie et de Moldavie, étant placées sous la suzeraineté de la Sublime Porte, et la Russie ayant garanti leur bien-être, conserveraient les privilèges et immunités, qui leur avaient été accordés par les capitulations et par les traités conclus entre les deux empires ou par les hatti-chérifs publiés à diverses époques (1). Les principautés devaient jouir du libre exercice de leur religion, d'une parfaite sécurité, d'une administration nationale indépendante. Déjà, avant le traité d'Andrinople, la convention d'Akerman du 7 octobre 1826, en rétablissant l'ancien ordre de choses dans les principautés avait constaté l'existence d'empiètements et d'abus nombreux. Les princes, disait la Convention, sont

(1) Weaton. Progrès du Droit des gens. T. II, p 248.

tenus de prendre avec les Divans (Assemblée des principautés) des mesures pour remédier à cet état de choses; ces mesures prises, auraient formé la loi constitutive de ces principautés (1). A la suite de cette Convention, la Porte ordonna par un hatti-chérif aux princes Grégoire Ghica et Jean Sturza de se conformer aux dispositions de la dite Convention.

Des commissions furent nommées dans les deux principautés, mais, comme les boeri (nobles) étaient opposés à toutes réformes, ces commissions travaillèrent peu, fort mal, et furent dissoutes par la force des choses, lorsque la guerre commença; les principautés furent alors occupées par les Russes (2). Le général russe Joltuhim institua une commission mixte de boeri (nobles) valaques et moldaves, qui commença ses travaux pendant que la guerre continuait (3). La commission travailla sous la présidence du conseiller d'Etat russe, Mintjaki; elle était composée

(1) Xénopol. Histoire de la Dacie — Trajane. F. 11, p. 84.

(2) Papadopol. Calimaki. I. c , p. 82. Mémoires de Kisseleff du 8 mars 1832

(3) Discours du général Kisseleff à l'ouverture de l'Assemblée extraordinaire de revision du Règlement valaque, le 10 mai 1831. Uricarul IX, p. 293. — Papadopol Calimaki, p. 141.

de huit membres, quatre pour la Valachie et quatre pour la Moldavie; dans chaque principauté, deux membres furent désignés par le général Kisseleff, gouverneur des provinces et les deux autres furent élus par l'Obsteaca Adunare (1). Un membre de l'Assemblée, Jean Văcărescu, ayant protesté parce que l'Assemblée, contre les anciens usages qui donnaient la présidence à l'archevêque métropolitain, était présidée par un général russe, fut mis hors l'Assemblée et exilé (2).

Pendant que la commission centrale, réunie à Bucarest, travaillait à l'élaboration du Règlement, diverses opinions circulaient dans les principautés; les unes voulaient un règlement libéral et démocratique, les boeri (nobles) désiraient, au contraire, limiter seulement la toute-puissance du prince (3).

L'organisation politique avait été décidée avant l'arrivée du général Kisseleff dans les principautés. C'est pourquoi cette partie de la Charte est tout à fait aristocratique; la noblesse et le

(1) Assemblée composée, sous les Russes, des membres du conseil du prince et de la cour suprême de justice. (Voir A. Urechia. Cours d'Histoire roumaine. Règlement organique).

(2) Heliade-Rădulescu. L'équilibre des antithèses, 1859-1869, p. 61.

(3) Xenopoi. Histoire des Roumains. F. 11, p. 85.

clergé composent l'Assemblée et ont la prépondérance dans l'État (1).

Après que la commission centrale eut fini ses travaux, les règlements furent soumis à la révision d'une Assemblée extraordinaire; celle-ci réunie dans chaque principauté, ne représentait pas toutes les classes de la société étant composée seulement des membres du Divan înplinitor (2), de ceux du Divan judecătoresc (3) auquel on adjoignit quelques fonctionnaires supérieurs, quelques députés ecclésiastiques et quelques boeri (nobles) de province (4).

L'Assemblée extraordinaire vota le Règlement organique, tel qu'il avait été élaboré par la commission centrale, avec de très légères modifications.

(1) Correspondance de Kisseleff et Butenieff, 30 octobre 1852; et encore correspondance de Kisseleff et Orloff.

(2) Conseil exécutif du prince.

(3) Cours suprême de justice.

(4) Annales parlementaires maldaves. F. I. Seconde partie, année 1831, p. 5, n° 3. — Urechia. Cours d'histoire roumaine; Règlement organique. — Erbiceanu. Histoire de la Métropole moldave, p. 458-468.

SECTION II

Le Pouvoir constituant

Le projet moldave dans sa partie finale décidait que si après la revision et l'approbation du Règlement par l'Assemblée extraordinaire, on trouvait nécessaire de modifier ou d'améliorer certaines parties de la Charte, le prince et l'Assemblée ordinaire prendront toutes les mesures nécessaires à cette fin ; à condition que ces modifications fussent d'abord approuvées par la cour protectrice (1). Le pouvoir constituant appartenait ainsi au prince et à l'Assemblée ordinaire. Il faut donc voir comment était nommé le prince et quelles étaient ses attributions.

a) Le prince était élu à vie par une Assemblée extraordinaire, dont nous verrons plus loin la composition. Il devait avoir 40 ans, appartenir à une famille valaque ou moldave dont la noblesse et l'indigénat remontassent au moins au grand-père. Il ne pouvait être choisi que parmi les boeri (nobles) ayant le titre de Ban (2), Vornic (3), ou

(1) Annales parlementaires moldaves. T. I. partie II, pag. 223.

(2) Gouverneur de la petite Valachie.

(3) Ministre de l'Intérieur.

Logofet (1), ou parmi ceux qui auraient eu le titre de ministre ; en outre, le fils aîné du prince, s'il a atteint la majorité peut être candidat au trône. Il en résulte que le prince ne pouvait être élu que parmi une classe de boeri (nobles) fort restreinte, l'aga (2) Constantin Cantacuzène avait proposé un amendement selon lequel le prince aurait pu être choisi parmi tous les boeri (nobles) de la première classe, c'est-à-dire de celle qui est composée de boeri ayant des dignités comprises entre le titre de ban et celui de camarach (3) ; l'amendement fut reçu par l'Assemblée, mais il ne fut pas bien accueilli par le président Kisselef qui déclara ne pas l'approuver (4).

b) Le prince avait le droit, conformément aux articles 53 et 56 du règlement valaque et moldave de proroger les Assemblées en cas de sédition ou désordre grave ; dans ce cas, il devait faire un rapport à la Porte et à la Russie et leur demander l'autorisation de convoquer une nouvelle Assemblée ordinaire (5). Il était tenu de convoquer l'As-

(1) Ministre de la Justice.

(2) Préfet de police.

(3) Gouverneur des Salines.

(4) V. Urechia, cours d'Hist. roumaine, Règlement org. — Annales parlementaires roumaines, T. I, P. I, pag. 596, n° 123.

(5) Art. 53. En cas de sédition ou de désordre grave parmi

semblée tous les ans le 1^{er} décembre, la session durait deux mois, sauf au prince à prolonger ce terme s'il le jugeait convenable (1). Le *Règlement* ne prévoyait rien pour le cas, où le prince négligerait de convoquer l'Assemblée ; on pourrait, il est vrai, trouver une sanction dans l'art. 53 et 56 valaco-moldave qui obligeait le prince en cas de prorogation de l'Assemblée, à demander à la Russie et à la Porte l'autorisation de convoquer de nouvelles Assemblées ; les deux puissances eussent alors obligés le prince de réunir de nouvelles Assemblées. En fait les princes n'ont jamais failli à leur devoir.

SECTION III

De l'Assemblée extraordinaire chargée d'élire le prince

Le chapitre premier du *Règlement organique*, montre la manière dont était composée cette Assemblée. Le projet de constitution élaboré par

les membres de l'Assemblée ordinaire, l'Hospodar pourra la proroger et il sera tenu de faire immédiatement son rapport à la cour protectrice et à la Sublime Porte en sollicitant l'autorisation de convoquer une autre Assemblée ordinaire.

(1) Art 60. Le prince est tenu de convoquer tous les ans

la commission valaco-moldave déclarait que le prince serait élu par l'Assemblée ordinaire. Mais le général Kisselef avait très bien compris que, si la même Assemblée devait reviser la Constitution et élire le prince, il y aurait souvent des troubles ; aussi, pour en éviter le danger fut créée une Assemblée extraordinaire chargée d'élire le prince (1).

Celle-ci se composait en Valachie :

a) Du métropolitain qui présidait ;

b) De trois évêques ;

c) De cinquante boeri (nobles) de première classe depuis la dignité de grand ban jusqu'à celle de camarach. Ces boeri jusqu'à concurrence du nombre fixé devaient être admis comme électeurs suivant l'ordre de prééminence, observé dans la hiérarchie des rangs, consignés dans le titre de noblesse de cette province ;

d) De soixante-treize boeri de second rang depuis la dignité de Clucer (2) jusqu'à celle de Comis (3) ;

l'Assemblée dans la capitale le 1^{er} décembre....., la durée de chaque session est fixée à deux mois. Le prince pourra, s'il le juge nécessaire, prolonger ce terme dans les cas extraordinaires, qui pourraient se présenter.

(1) Très souvent l'Assemblée seule revisait la Charte pendant que le trône était vacant.

(2) Intendant de l'armée.

(3) Directeur des haras princiers.

e) de trente-six députés choisis parmi les boeri (nobles) de chaque district, deux pour chacun depuis la dignité de Serdar (1) jusqu'au dernier ;

f) De vingt-sept députés des corporations des villes.

Les membres de l'Assemblée ordinaire pouvaient être aussi membres de l'Assemblée extraordinaire.

Les boeri de première classe devaient être nés et domiciliés en Roumanie, ceux de seconde classe devaient posséder en outre une propriété foncière rurale de 500 stanjeni (2). Ces nobles de première classe se réunissaient dans la capitale, et là, sous la présidence d'un boer de première classe, on tirait au sort le nom de 73 d'entre eux.

Les députés des districts devaient être choisis parmi les notables de chaque district. Seront électeurs :

a) Tous les boeri depuis la dignité de clucer jusqu'au dernier ainsi que les fils de boeri possesseurs de propriétés rurales, qui n'auraient pas encore obtenu aucune dignité ;

(1) Commandant d'une brigade ; en Volachie le Serdar avait aussi l'administration des postes.

(2) Un stanjen vaut à peu près deux mètres.

b) Les neamuri (1), postelnici (2) et mazali (3) ; possesseurs de propriétés rurales, qui auraient été choisis par leur classe à raison de deux pour chaque arrondissement et classe, tous devaient se réunir au chef-lieu du district. Là, lecture devait être faite des noms de ceux, investis de la qualité requise pour être élu député ; après quoi chaque classe élisait deux députés ; le plus ancien boer et le plus élevé en dignité présidera.

Le nombre de députés des corporations variait d'après celui de la population, les corporations de Bucarest à l'invitation du staroste leur chef indiquaient trois personnes parmi lesquelles le gouvernement devait choisir le président et le secrétaire ; le staroste devait ensuite les réunir pour procéder au tirage au sort des neuf députés ; dans les districts l'ispravnic (4) invitait le staroste à assembler tous les individus ayant les qualités requises pour procéder au tirage au sort des députés (5).

L'assemblée extraordinaire moldave était com-

(1) Fils de boeri.

(2) Ministre des Affaires étrangères.

(3) Ex fonctionnaire.

(4) Préfet du district.

(5) Annales parlementaires valaques, F. I, p. I, pag. 100 et 102.

posée de la même manière que l'assemblée valaque. Elle comprenait 132 membres présidés par le métropolitain ; trois évêques, 45 boeri de première classe depuis la dignité de logofet (1) jusqu'à celle d'aga, de trente boeri de seconde classe depuis la dignité d'aga jusqu'à celle de ban ; trente-deux boeri des districts depuis le comis jusqu'au setrar (2), enfin un député de l'Académie nationale (3).

Le règlement fixait aussi la procédure à suivre pour l'élection du prince. Avant l'élection, chaque membre jurait devant l'autel qu'en élisant le prince il ne serait guidé par aucun intérêt personnel, ne céderait à aucune instigation étrangère, et n'obéirait à aucun autre sentiment qu'à celui du bien public (4). Puis, l'assemblée sous la présidence du grand vornic (5) et du grand legofet (6) procédait à l'élection du prince. Si au premier tour de scrutin aucun membre n'obtenait la majorité voulue, fixée

(1) Ministre de la justice.

(2) Le setrar gardait les tentes de l'armée pendant la guerre il était préfet de l'artillerie.

(3) Annales parlementaires moldaves, T. I, P. II, année 1831, pag. 80.

(4) Art. 31. Annales parlementaires, T. I, P. I, année 1831, pag. 112.

(5) Ministre de l'Intérieur.

(6) Ministre de la justice

aux deux-tiers des suffrages (1) ; un second tour avait lieu entre les dix candidats qui avaient obtenu le plus grand nombre de suffrages. Celui qui dans ce cas réunissait la moitié plus une des voix était alors élu prince. Enfin, si dans ce cas, aucun des candidats n'obtenait le nombre de voix voulu, alors était élu celui des trois qui obtenait la majorité des suffrages (2).

Les éléments aristocratiques prédominaient on le voit dans cette assemblée ; la bourgeoisie, les membres des corporations, la grande majorité du peuple étaient fort peu représentés, les paysans ne l'étaient pas du tout. Le règlement organique maintenait l'ancien principe électif, mais dénaturait le mode de l'élection : la nation tout entière ne pouvait plus choisir son prince parmi toutes les classes de la société mais seulement parmi quinze ou vingt boeri placés au sommet de la hiérarchie nobiliaire ; les boeri seuls avaient le choix du prince car parmi 151 députés vingt-sept seulement représentaient les corporations ; la masse des paysans, nous l'avons dit, était complètement exclue.

(1) Annales parlementaires valaques, T. I, P. I, année 1831, pag. 117. Art. 32.

(2) Art. 32. Annales parlementaires roumaines, T. I, Ch. I, année 1831, pag 118 et 119.

SECTION IV

*Du second organe constituant : l'Obsteasca
Adunare (assemblée ordinaire)*

L'assemblée ordinaire, dit le règlement organique dans son chapitre II, art. 45, sera composée, sous la présidence du métropolitain, des personnes suivantes :

- a) De trois évêques ;
- b) De vingt boeri (nobles) de première classe, ayant reçu l'indigénat conformément à l'ancien usage, âgés de trente ans ; et élus dans la capitale par tous les boeri de première classe.

Les ministres ne pouvaient pas être membres de l'assemblée, mais ils avaient le droit d'assister à ses délibérations afin de donner les éclaircissements nécessaires et de transmettre à l'assemblée les communications du prince ;

- c) De dix-neuf députés des districts pris à raison d'un par district et un pour la ville de Craiova ; ces députés devaient être choisis parmi les propriétaires fonciers du district, ils devaient être boer ou fils de boer, avoir trente ans accomplis et être élus par les notables boeri ou fils de boeri majeurs de vingt-cinq ans (1).

(1) Annales parlementaires roumaines, T. I, Ch. I, p. 120.

En Moldavië, l'Assemblée ordinaire était en tout semblable à l'Assemblée valaque, sauf en un point relatif au nombre des députés. Ceux-ci étaient moins nombreux (1).

L'Assemblée était composée :

- a) Du métropolitain, qui présidait.
- b) De deux évêques.
- c) De seize boeri de première classe.
- d) De seize boeri des districts.

Ainsi l'Assemblée ordinaire, qui exerçait le pouvoir constituant et législatif, était moins nombreuse que celle qui élisait le prince. Elle était composée uniquement de boeri et du clergé ; mais la bourgeoisie, appelée à élire le prince, n'était pas représentée à l'Assemblée ordinaire, pas plus que les paysans. On peut donc dire avec raison que l'Assemblée ordinaire ne représentait que les hautes classes ; celles-ci avaient privativement le droit de voter les lois, la grande majorité du peuple n'y prenait aucune part. Une Assemblée de 42 membres en Moldavie représentait deux millions d'habitants ; or, ces 42 membres étaient pris de la classe des boeri dans un pays où les boeri seuls étaient privilégiés ; si bien que les paysans, c'est-à-dire les neuf dixièmes de la population, se trouvaient représentés par ceux-là mêmes

(1) Annales parlementaires moldaves. T. I, P II, page 87.

qui ont le plus grand intérêt à les asservir. Le général Kisseleff avait vu cet inconvénient : il avait critiqué avec raison l'organisation de l'Assemblée ordinaire, et appuyé sur ce fait que cette partie du règlement avait été élaborée avant son arrivée dans les principautés. D'où ses insistances auprès de l'ambassadeur russe de Constantinople pour que celui-ci arrachât le règlement aux Turcs et y introduisît des clauses favorables au peuple (1). Malheureusement il ne réussit pas dans son initiative : le Gouvernement russe, pour faire triompher ses idées dans les principautés, avait besoin d'une classe peu nombreuse et plus accessible aux désirs du puissant pays voisin.

SECTION V

De la Revision du Règlement organique

Nous allons maintenant examiner si l'on pouvait reviser le Règlement organique et comment on pouvait le reviser. L'Assemblée ordinaire était-elle compétente pour faire la revision ou devait-on réunir une Assemblée spéciale? Fallait-il ou non pour la revision une majorité plus grande

(1) Jean Heliade Rădulescu, Mémoires sur les Événements de 1848. Annexe II.

que celle demandée pour les lois ? La présence d'un plus grand nombre de députés était-elle nécessaire ou le nombre ordinaire des députés était-il suffisant ?

I. — Quant au premier point, il est certain que l'Assemblée ordinaire cumulait les pouvoirs constituant et législatif : il n'y a aucun article ordonnant la réunion d'une Assemblée extraordinaire pour le cas d'une revision ; en second lieu, les articles 54 et 57 du Règlement moldo-valaque disposaient que l'Assemblée a le droit d'exposer, par des suppliques adressées au prince, les griefs et doléances du pays en désignant les moyens les plus propres pour leur redressement ; aux termes de l'alinéa 2, l'Assemblée pouvait, selon l'usage antique, faire parvenir au prince des représentations sur tout objet d'utilité publique et le prier de bien vouloir les prendre en considération. C'est donc à l'Assemblée ordinaire qu'était confié le droit de reviser la Charte ; le prince pouvait proposer des modifications, mais l'Assemblée ordinaire décidait seule, en dernier ressort, sur l'admission ou le rejet de ces propositions, cela résulte des articles cités plus haut ; cela fut confirmé aussi par les événements qui suivirent : En 1837, le consul russe Rükman, ayant demandé au prince de proposer à l'Assemblée d'intercaler dans le Règlement un nouvel article, l'Assemblée rejeta

l'article. L'article proposé était ainsi conçu :
« A l'avenir, aucun changement ne pourra être fait au Règlement sans une autorisation de la Porte et avec le consentement de la Russie. »
Or l'Assemblée rejeta cet article, non point qu'elle se considérât comme incompétente, mais au contraire parce qu'elle voulait maintenir le droit de changer la Charte à sa convenance ; or si elle eût admis l'adjonction du nouvel article, son droit de revision aurait été complètement anéanti ; le consul eut beau dire que le texte proposé avait été soumis à l'Assemblée extraordinaire de revision et discuté, il ne réussit pas à convaincre l'Assemblée. Celle-ci comptait parmi ses membres plusieurs députés qui avaient siégé à l'Assemblée de revision. Interrogés sur le point de savoir si l'article existait dans le projet primitif et avait été discuté, ils déclarèrent que jamais il n'avait été soumis à la discussion, et que s'il se trouvait maintenant dans le texte original, il n'avait pu l'être qu'à la suite d'une falsification (1). L'Assemblée rejeta le nouvel article parce que, disait-elle, même s'il existait dans le projet primitif, ce qui n'est pas prouvé, du moment qu'il ne se trouve pas dans le projet définitif adopté par l'Assemblée de revision, cela prouvait l'intention de l'Assem-

(1) Jean Heliade Rădulescu. Mémoires sur les Evénements de 1848 accomplis en Valachie. Préface de l'ouvrage, p. 12.

blée de le repousser. En second lieu, l'Assemblée énumérait tous les traités et hattî-chérifs portant reconnaissance aux principautés du droit de se gouverner à leur guise et de se donner les lois de leur choix. » Or si l'Assemblée eût adopté cet article, la principauté se trouvait abandonnée au bon plaisir de la Porte et de la Russie. Puis, se considérant comme chargée de maintenir les privilèges et les lois fondamentales du pays, l'Assemblée invoquait l'art. 57, al. 2, aux termes duquel elle devait continuer, comme par le passé, en vertu des lois fondamentales du pays, à être gardienne des droits et protectrice de la prospérité des citoyens.

Elle disait encore que d'après les articles 52 et 55 du Règlement valaque et moldave : « Tout acte ou décision de l'Assemblée ou du prince qui seraient contraires aux privilèges des principautés et aux traités ou hattî-chérifs stipulés en sa faveur, ou bien aux droits de la Cour suzeraine ou protectrice, seront considérés comme nuls et non avenus. » Dès lors son argumentation consistait à dire que l'article proposé avait le même but que lesdits articles 52 et 55, à savoir le maintien des privilèges des principautés, il était inutile ; et que si, au contraire, son but était de restreindre le pouvoir de l'Assemblée, il était dangereux.

L'Assemblée croyait que la Russie voulait empêcher tout changement constitutionnel. Elle ne se trompait pas ; cela résulte, en effet, d'une *note* que l'ambassadeur russe Buteniéff communiqua à la Porte en même temps que le Règlement, et dans laquelle il était dit qu'on avait introduit une clause destinée à empêcher dorénavant tout changement constitutionnel. Cependant le prince partageait l'opinion de l'Assemblée. Il se trouvait alors dans une situation très difficile : d'un côté il devait soutenir à l'Assemblée la demande russe, de l'autre côté et quant à lui il était opposé au triomphe de la demande. Le consul russe demanda alors et obtint de la Porte un firman imposant à l'Assemblée le nouvel article.

C'était un procédé arbitraire et une violation flagrante de la loi fondamentale : car si celle-ci prévoyait dans son article 53 la dissolution de l'Assemblée en cas de sédition ou de désordre grave ; elle ne contenait au contraire aucune disposition imposant à l'Assemblée l'obligation d'introduire un nouvel article par obéissance du firman ture.

En Moldavie il n'y eut aucune discussion, la proposition russe y fut votée sans le moindre incident.

II. — Examinons maintenant le second point : les changements constitutionnels devaient, pour être adoptés, réunir une majorité plus grande, ou

bien la majorité requise pour les lois ordinaires était-elle suffisante ? A ce sujet les articles 47 et 50 du Règlement valaque et moldave déclarent, sans faire aucune distinction, que toutes les lois ordinaires ou constitutionnelles doivent être adoptées par la majorité absolue des suffrages ; en cas de partage des voix, celle du métropolitain était prépondérante.

Les pouvoirs constituant et législatif étaient donc confondus, le prince et l'Assemblée ordinaire avaient le droit de modifier ou abroger les lois ordinaires ou constitutionnelles ; le prince pouvait proposer des modifications et l'Assemblée les admettre ou les refuser conformément à l'art. 48, d'après lequel « le prince communique à l'Assemblée les projets de loi qu'il juge bon de faire ; l'Assemblée délibérera soit le même jour, soit cinq jours après, elle pourra les admettre ou les rejeter ; les arrêts de l'Assemblée seront soumis au prince et n'auront force de loi que par la sanction du prince, qui pourra la refuser sans énoncer aucun motif. » Les articles 54 et 57 du Règlement valaco-moldave déclarent aussi que l'Assemblée a le droit d'attirer l'attention du prince sur les modifications à faire. L'Assemblée avait par conséquent une espérance d'initiative indirecte ; avait-elle aussi une initiative directe ? Nous croyons que non, parce qu'aux termes des articles 49 et 52

du Règlement valaco-moldave, les arrêts de l'Assemblée ne devaient avoir force de loi que par la sanction du prince. Cependant si le prince sanctionnait un projet provenant de l'initiative de l'Assemblée, ce projet devenait loi et avait force obligatoire.

Nous allons voir maintenant si l'Assemblée pouvait amender un projet de loi ordinaire ou constitutionnel. A notre avis, elle avait ce droit. A la vérité, les articles 48 et 51 des règlements valaco-moldave, ne conférait pas ce droit dans leur alinéa premier à l'Assemblée. En revanche dans le second alinéa il dispose que si un amendement est soutenu par six membres, il en sera donné lecture à haute voix, et, après que toute l'Assemblée en aura pris connaissance, le président en vérifiera le contenu en le signant; on votera ensuite les différentes opinions inscrites; le prince, dit l'article suivant, pourra refuser de sanctionner l'amendement.

III. — Quant au troisième point, consistant à savoir si la présence d'un plus grand nombre de députés était nécessaire pour voter les lois constitutionnelles, nous la résolvons en disant que faute d'un texte réglant ce point, il n'y avait point lieu de faire de différence sur ce point entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles.

SECTION VI

Attributions financières de l'Assemblée ordinaire.

L'Assemblée ordinaire avait en dehors des attributions que nous avons vues, d'autres attributions en matière financière, selon les articles 51 et 54 du règlement valaque et moldave le prince devait soumettre chaque année au contrôle de l'Assemblée les recettes et dépenses de toutes les caisses de l'Etat ; l'Assemblée pouvait montrer au prince les abus qu'elle avait découverts ; elle réglait ensuite la répartition des impôts et des charges.

Les impôts, dit le dernier alinéa des mêmes articles 51 et 54, ne pourront jamais être modifiés sans l'assentiment des deux puissances. A cet égard donc l'accord du prince et de l'Assemblée ne suffisaient plus, il fallait encore obtenir le consentement de la Porte et de la Russie ; la raison en était que les principautés à cette époque au lieu d'être complètement indépendantes, se trouvaient placées sous la suzeraineté de la Porte et la protection de la Russie.

Les articles 57 et 60 prévoient encore une disposition administrative qui aurait très bien pu entrer dans la compétence du pouvoir exécutif ; mais,

s'agissant de choses très importantes, d'un intérêt général, on avait préféré les soumettre à la discussion et à l'approbation de l'Assemblée. Ces points réservés étaient les contrats des fermes, des terres de l'Etat, les contrats de douanes et les salines (1).

Voilà quelles étaient les dispositions de la Charte, qui porte le nom de *Règlement organique* relativement à notre sujet. L'Assemblée ayant en même temps des attributions constitutionnelles et législatives, nous avons été obligés d'entrer dans tous ces détails et parler des dispositions même purement administratives.

(1) Art. 57 et 60. — L'Assemblée discutera et approuvera les projets de contrat de ferme générale, veillera à la conservation des propriétés publiques, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie, du commerce, elle approuvera les contrats de douane et salines.

CHAPITRE III

De la Constitution Nationale Roumaine de 1848 et de la Convention de Balta-Liman de 1849

Après la révolution qui éclata à Paris en 1848, la Hongrie suivant l'exemple de la France se révolta contre la maison des Habsburg ; les Roumains et les autres nationalistes, habitant la Transylvanie, foyer de la révolution, se révoltèrent aussi parce que les Hongrois s'étaient donnés une constitution qui excluait de la vie politique toutes ces nationalités. Les Roumains des principautés suivirent l'exemple de leurs frères, ils se révoltèrent, une immense insurrection éclata au sein des Carpathes ; du Danube jusqu'à la Tisa (1) et au Pruth (2) ce n'était plus que meurtres et incendies.

Tandis que la révolte moldave était dirigée plutôt contre le prince, la révolte valaque l'était contre

(1) Fleuve qui sépare la Hongrie proprement dite de ses autres provinces habités par les Roumains.

(2) Fleuve qui sépare la Russie de la Moldavie.

la Russie et le règlement imposé par elle. La révolte éclata d'abord en Moldavie le 27 mars, une réunion nombreuse eut lieu et l'on décida dans cette réunion de choisir une commission composée de boeri (nobles) et de commerçants pour rédiger une pétition qui serait présentée au prince et dans laquelle on lui demandait de respecter la Charte ; l'agitation, malheureusement fut vite étouffée et les chefs exilés ; un grand chef pourtant, Michel Cogalniceanu, publia une brochure célèbre pour montrer que le règlement avait été imposé par la Russie aux principautés, que tout dépendait de l'approbation de la Russie ; que le protectorat russe était nuisible aux principautés. Il combattait également une note russe, insinuait que les principautés ne pouvaient pas changer leur régime politique. Il soutenait au contraire que les principautés avaient le droit de se donner une nouvelle constitution ; il invoquait en sa faveur le traité d'Andrinople (1829) garantissait aux principautés leur autonomie.

La révolte moldave fut plutôt théorique : la grande masse du peuple n'y pris aucune part (1).

En Valachie, la révolte commença par une proclamation lancée par Jean Héliade Rădulescu,

(1) Xenopol. Hist. des Roumains. T. 12, page 47, 48 et suivantes.

grand patriote et membre du comité révolutionnaire. La proclamation déclarait que le peuple roumain se révoltait pour tenir en respect les ennemis de la tranquillité publique : le peuple, disait-elle, respecte les puissances et demande à être respecté ; c'est pourquoi le peuple roumain repousse un règlement contraire à ses droits aussi aux traités qui reconnaissent son autonomie (1).

Cette proclamation était suivie d'un projet de Constitution prévoyant dans son article 22 la convocation d'une Assemblée générale constituante, élue pour représenter tous les intérêts et toutes les classes de la Société ; avec mission de rédiger une nouvelle Constitution ou d'adopter celle qui lui était présentée et qui avait été décrétée au nom du peuple roumain (2).

C'était la première fois qu'un pareil article était inscrit dans une charte nationale, c'était la première fois depuis bien longtemps qu'on voulait réunir dans une Assemblée les représentants, de toutes les classes de la société, cela s'explique c'est que pour la première fois le peuple roumain se donnait une charte nationale, les étrangers en

(1) Jean Héliade Rădulescu. Mémoire sur les événements de 1856, pag. 65 et suivantes.

(2) Jean Héliade Rădulescu. Mémoires sur les événements de 1848, pag. 73.

devant prendre aucune part à son élaboration. Or, la charte devait être votée non seulement par le clergé et la noblesse comme l'avait été le Règlement organique, mais encore par toutes les classes sociales. Le peuple roumain, disait encore la Constitution, rend à toutes les classes leur ancien droit, celui d'avoir des représentants à l'Assemblée nationale, le peuple décrète dorénavant l'élection large, libre et juste à laquelle tout roumain a le droit d'être appelé.

La Constitution confiait le pouvoir constituant à une Assemblée extraordinaire qu'on devait réunir immédiatement, le pouvoir législatif était confié à une Assemblée ordinaire ; les membres des deux Assemblées représentaient toutes les classes de la Société. Les pouvoirs constituant et législatif n'étaient pas confondus, la charte dans son article final, prévoyait en effet la réunion de plein droit d'une Constituante tous les quinze ans, pour réviser les articles de la Charte et faire les modifications jugées ou devenues nécessaires ; le nombre des députés à cette Assemblée était le même que celui de l'Assemblée ordinaire, seulement pour réunir l'Assemblée constituante il fallait faire de nouvelles élections (1) Si la charte ordonnait ainsi

(1) La Constituante, disait la Charte, votera un article qui portera qu'immanquablement et de plein droit le peuple choisira tous les quinze ans des députés, qui, réunis en

la revision tous les quinze ans, c'est qu'elle voulait éviter les tristes circonstances qui forcent un peuple à demander des réformes à main armée.

S'agissant du même pouvoir constituant et de l'Assemblée extraordinaire, la Charte ordonnait l'élection des députés par le suffrage universel ; cependant le commissaire turc ayant demandé qu'on n'accordât le droit d'électeur qu'à ceux qui savaient lire et écrire, les membres de la lieutenance accédèrent à ce désir. De ces diverses réglementations il suit donc que le prince ne concourait pas au Pouvoir constituant : aucun article de la Charte ne lui donnait ce droit, les modifications faites à la Charte par l'Assemblée extraordinaire, ayant pleine force dès l'instant où elles étaient votées, n'indiquaient de sa part aucun exercice du droit de sanction. La Charte déclarait que le pouvoir souverain émane de Dieu et que dans chaque pays il se trouve réflété quelque part, or en Roumanie, disait-elle, il réside dans le peuple, qui a le droit de voter sa Constitution, ses lois et nommer son prince, le peuple donc a seul, le droit de changer sa Constitution tous les quinze ans ; le prince, n'étant pas héréditaire en Roumanie, n'a pas le droit de disposer du trône.

Assemblée extraordinaire, voteront les réformes exigées par l'esprit de l'époque.

Ce dernier droit appartient à la patrie , qui le confie à celui de ses enfants qu'elle trouve le plus digne.

A cet égard, la Charte décidait que le prince serait élu pour cinq ans, pris parmi toutes les classes de la société. Elle ne lui demandait qu'une seule condition, celle d'être roumain, le Règlement Organique décidait au contraire que les nobles de première classe seuls pouvaient arriver au trône.

La Charte de 1848 était une Charte démocratique, elle fut présentée au prince qui l'accepta ; mais celui savait très bien que la Russie ne l'accepterait jamais, et d'un autre côté ne voulait pas réagir contre les tendances libérales et démocratiques de son pays, abdiqua et quitta le pays.

Une lieutenance princière fut nommée, elle dura quelque temps ; puis les Turcs entrèrent dans les principautés. Ce furent, alors des troubles dont la Russie profita pour envahir les principautés. Les commissaires turcs et russes suspendirent à cet instant la Constitution, que Suleyman pacha, le commissaire turc, avait tout d'abord acceptée. Après quoi, la Turquie et la Russie signèrent une nouvelle convention, qui porte le nom de convention de Balta-Liman du 2 mai 1849 (1).

(1) Laurence, commentaire sur le droit international.

La convention de Balta-Liman est encore une charte qui régit pendant quelque temps les Principautés ; elle avait été élaborée par la Russie et avait un caractère plus sévère que le Règlement Organique : la Russie avait bien compris que le mouvement avait été dirigé contre elle.

La Convention écartant complètement la Charte de 1848 décidait que :

a) Les princes seront nommés par la Porte d'accord avec la Russie.

b) Le Règlement organique était remis en vigueur et les Assemblées suspendues.

c) Une commission de revision sera établie dans chaque principauté.

En d'autres termes, c'était le rétablissement de l'arbitraire.

Les membres de la lieutenance princière, qui avaient fait partie du Comité révolutionnaire et qui avaient rédigé la Constitution Heliade, Tell et Golescu protestèrent par un mémoire adressé au Gouvernement français ; ils déclarèrent que relativement au premier point, aucune puissance n'avait le droit de s'immiscier dans l'administration du pays, parce qu'aucun traité ne le leur reconnaissait ; l'article 2 donc était une violation flagrante d'un des plus anciens privilèges dont jouissaient

les principautés, le privilège de se donner les lois qu'elles voulaient ; la conséquence de l'insertion de l'article 2 était déplorable, car l'arbitraire n'avait plus aucune limite ; la commission de révision, que prévoyait l'article 3, devait être nommé par le Consul Russe et Turc, elles devaient travailler dans leurs vues et restreindre par conséquent les privilèges et les droits fondamentaux des principautés. Que veut-on aujourd'hui, s'écrie le grand patriote Jean Heliàde Rădulescu : sans assemblée nationale, sans consulter le pays, on veut sous la pression d'une occupation armée, à l'aide d'une commission et nommée par les agents russes faire des modifications. Quelle réforme peut-on attendre, évidemment le seul résultat c'est de révolutionner le pays et de l'amener à jouer un jour le tout pour tout à son détriment et à celui de la Porte elle-même (1). Le grand patriote avait bien raison et les événements, qui suivirent, le prouvèrent ; on restreignit complètement le pouvoir constituant des principautés ; les Assemblées réduites et composées seulement des boeri nobles), n'avaient plus qu'un seul rôle, celui d'enregistrer les ordres que la Russie lui transmettait par l'intermédiaire du prince.

(1) Jean Heliàde Rădulescu. (Mémoire sur les événements de 1848).

CHAPITRE IV

SECTION I

De l'Indépendance roumaine et du Traité de Paris

L'Etat de choses, que nous avons décrit dans le chapitre précédent ne dura pas longtemps, car la Russie, par ses prétentions exagérées s'attira la haine générale; elle demanda à la Turquie de lui accorder le droit de protection sur tous les chrétiens babitant l'empire ture; la Turquie conseillée par la France et l'Angleterre refusa d'accéder à ces nouvelles prétentions de la Russie, bientôt après ce refus, la Russie occupa les principautés; après de nombreuses notes, la France, l'Angleterre, l'Italie déclarèrent la guerre à la Russie, c'est une des causes qui firent éclater la guerre de Crimée qui devait se terminer par le traité de Paris, et qui fut le signal de l'indépendance et de la régénération roumaine. Le traité de Paris contenait à l'égard des principautés les dispositions suivantes :

a) La Porte s'obligeait à faire jouir les principautés d'une administration indépendante et nationale (1).

b) Les lois et statuts actuels seront révisés; une commission composée des délégués des puissances et d'un délégué de la Porte se réunira à Bucarest, cette commission aura pour but de se rendre compte de l'état actuel des principautés et de proposer les bases de leur futur organisation (2).

c) Le Sultan s'oblige à convoquer immédiatement dans chaque principauté des Divans *ad hoc* (Assemblées) composés de façon à représenter toutes les classes de la Société, les Divans devaient montrer la manière dont les populations voulaient organiser définitivement leur pays (3).

d) La commission prendra acte de l'opinion émise par les Divans et transmettra sans retard au siège actuel des Conférences le résultat de leur propre travail. L'entente finale avec la puissance suzeraine sera consacrée par une convention conclue à Paris entre la Porte et les autres puissances; un hatti-chérif conforme aux stipulations de la Convention constatera l'organisation de ces

(1) Traité de Paris art. 22. Martens, nouveau recueil général des traités.

(2) Idem., art. 23.

(3) Idem., art 24.

provinces placées sous la garantie collective des puissances signataires (1).

On revenait par conséquent aux principes consacrés par la Charte de 1848, le Sultan était obligé de convoquer des Assemblées représentant toutes les classes de la Société, et chargé de dégager les volontés et les désirs des populations, en élaborant la loi organique des principautés. A vrai dire, nous ne comprenons pas, du moment que l'article 22 déclarait que : Nul n'avait le droit de se mêler dans les affaires intérieures des principautés, pourquoi les grandes puissances se réservaient le droit d'élaborer la loi organique des principautés ; il est vrai qu'avant de procéder à l'élaboration de la Charte, elles voulaient consulter les populations sur leurs desiderata ; nous croyons cependant que les puissances devaient : ou reconnaître l'autonomie des principautés, et alors il fallait les laisser se gouverner comme elles voulaient et se donner les lois qui leur convenaient ; ou ne pas reconnaître l'autonomie des principautés, et alors l'article 22 devenaient inutiles ; comment, vous reconnaissez l'autonomie d'un Etat, vous déclarez que personne ne peut intervenir dans les affaires de ce pays et, d'un autre côté vous intervenez et vous décidez dans

(1) Idem., art. 25.

un congrès quelles seraient et la Charte et les lois fondamentales du pays, et de plus vous laissez au Sultan le droit de décréter par un firman la manière dont les élections se feront dans les principautés ; cette disposition méritait bien semblable critique.

Elle était tout à fait contraire aux privilèges des principautés ; aussi y eut-il de grandes protestations ; dont fait état un mémoire rédigé lors de la convocation des Divans. Il est clair, dit le mémoire, après avoir invoqué différents traités et capitulations, que tout ce qui tend à violer ou à amoindrir les droits séculiers des principautés et principalement la pleine liberté de législation, serait contraire aux capitulations de la Moldo-Valachie et au traité de Paris. Il est donc difficile, pour ne pas dire impossible, de comprendre la légalité du firman délivré par la Porte pour la convocation des Divans *ad hoc*. Par ce firman et la loi électorale, qui s'y trouve comprise, la Porte exerce, en effet, un droit sans précédent dans les annales de l'histoire, le droit de faire acte de *pouvoir constituant* et législatif dans les principautés. A première vue il semblerait que ce droit là est concédé par l'article 25 du traité du Paris, qui porte que S. M. le Sultan promet de convoquer immédiatement dans chaque principauté un divan *ad hoc* composé de manière à

constituer la représentation la plus exacte des intérêts de toutes les classes de la Société, et que ces divans seront appelés à exprimer les vœux des populations, mais cet article, continue le mémoire, pris dans le sens, que lui prête le firman de convocation, réduirait à néant les articles 22 et 23 (1) : En effet, comment concilier l'administration indépendante et la liberté de législation que nous garantit le traité de Paris avec le *pouvoir constituant* et législatif exercé aujourd'hui par la Porte ; telle n'a jamais pu être l'intention des puissances ! Le seul droit que le traité reconnaît au souverain de l'Empire ottoman, c'est de provoquer la formation d'un divan composé des représentants de toutes les classes de la société, mais jamais la Porte n'a possédé un pareil droit dans le pays ; l'une des réformes les plus importantes de notre histoire celle du prince Constantin Mawocordat (1729-1739) s'est précisément accomplie par la seule initiative du prince et la décision souveraine de l'Assemblée du pays. De même, le

(1) Art. 22. — Les principautés continueront à jouir, sous la suzeraineté de la Porte et sous la garantie des puissances, des privilèges et immunités, dont elles sont en possession ; aucun droit de protection ne pourra être exercé.

Art. 23. — La Porte s'engage à conserver aux principautés une administration indépendante et nationale, ainsi que la pleine liberté de législation,

règlement organique élaboré par une commission moldo-valaque ; aussi bien, la sublime Porte pour se conformer au traité de Paris, n'avait qu'à proposer au Gouvernement des principautés d'étendre la loi électorale à toutes les classes de la société. Les classes privilégiées ont leur loi électorale toute faite ; pour faire donc une part égale dans la représentation aux classes non privilégiées, c'est-à-dire au clergé des campagnes, au commerce, aux campagnes, aux capacités, à la petite propriété, aux paysans, on n'avait qu'à leur appliquer la même loi électorale, de cette manière on eût fait représenter dans les divans les intérêts de chaque classe par le même nombre des députés (1).

A cette occasion et sur ce sujet, un grand homme d'Etat roumain, Basile Boérescu, publia un mémoire dans lequel il disait : Par quelle étrange contradiction les puissances ont-elles permis au Sultan de convoquer par un firman les Divans, qui auront à se prononcer sur l'ogani-sation futur des pays ? Si les puissances avaient mieux connu l'histoire et les traités des princi-

(1). Recueil des actes et documents relatifs à l'histoire de la génération roumaine publié par un comité. Mémoire sur le firman de convocation des Divans *ad hoc* du 13 Mai 1857. N° 1167, page 567.

pautés, elles n'auraient pas reconnu ce droit au Sultan (1).

SECTION II

Du mode d'élection déterminé par le Firman turc

I. — Nous allons examiner comment devait avoir lieu les élections. Le Divan étant composé de cinq comités :

a) Le comité du clergé présidé par le métropolitain et composé des évêques, de trois prêtres et de trois administrateurs des biens de l'église.

b) Le comité des boyards de première classe composé de dix-sept membres élus par leurs pairs réunis dans la capitale des principautés.

c) Le comité des boyards de toutes les autres classes et des propriétaires fonciers en général. Tous les individus possédant dans chaque district cinq cents falches (brasses carrées) de terres

(1) Mémoire sur le firman turc pour la convocation des Divans *ad hoc* par Boerescu. Paris, 1857. N° 515, page 341. Vol. III du Recueil des actes et documents relatifs à l'histoire de la renaissance roumaine publié par Ghenadhie Petrescu, Dem et Sturdza et Dem C. Studza, membres de l'Académie roumaine.

libres d'hypothèques et d'autres charges quelconques et ayant leur domicile ou leur résidence fixés dans le chef-lieu du district s'y devaient réunir et élire un député par district ; en tout dix-sept membres.

d) Le comité des artisans membres des corporations et métiers, qui devait compter également dix-sept membres pris parmi les indigènes et élus par leur pairs, par la voie de l'élection à deux degrés dans la proportion de cinq membres pour la capitale, de six pour les deux villes de second ordre et seize membres pour les six villes de troisième ordre.

e) Le comité des paysans. Les paysans possédant dans une commune du district un revenu de trois cent cinquante piastres ou tenanciers des terres situées dans différentes localités, enfin ceux qui, ne possédant pas des terres donnant une pareille rente, étaient tenanciers des terres rapportant la rente la plus élevée au-dessous de celle là, devaient élire dans chaque district, cinquante personnes qui se réuniraient au chef-lieu du district pour y élire à leur tour un représentant du district ; en tout dix-sept membres.

II. — Les membre du Divan devaient être âgés de trente ans et jouir de la plénitude de leurs droits civils.

III. — Chaque comité devait se réunir séparément pour délibérer. Leur délibération pouvant aussi bien porter sur les règlements intérieurs communs à la principauté entière que sur les besoins particuliers de la classe, représentée à condition de soumettre ensuite le résultat de ces discussions et opinions aux cinq comités réunis en Assemblée générale, lesquels exprimeraient leurs vœux en les soumettant à l'Assemblée générale du Divan. Ces vœux seront examinés une première fois dans le sein de la commission européenne, en second lieu ils seront l'objet des délibérations entre la Porte et les puissances. L'opinion des Divans ne devait avoir aucun caractère définitif, ils seront de simples projets soumis à la Commission. Il était défendu aux membres des Divans de faire connaître individuellement leur avis aux membres de la Commission.

Chaque comité devait élire son président à la majorité des voix en le choisissant parmi ses membres ; le président et les secrétaires du Divan étaient nommés par le Caimacan (lieutenant princier). Si les membres de cette Assemblée se permettaient de discuter des questions contraires aux droits de la Porte et contre les privilèges des principautés le représentant de la Porte en avertirait la commission et ferait à cet égard les com-

munications nécessaires à la lieutenance princière (1).

Un grand homme d'Etat romain Basile Boerescu publia à Paris (1857) un mémoire où il critiquait ce firman comme tout à fait contraire au traité de Paris et aux lois fondamentales des principautés. En effet, disait-il : les Assemblées qui devaient élire le prince avant le Règlement Organique, ou apporter des réformes radicales dans la constitution du pays, se composaient de deux cent cinquante à trois cents membres. Le Règlement Organique imposé par les baïonnettes russes les réduisit et le firman turc les réduit encore à cent trois pour la Valachie quatre-vingt-dix pour la Moldavie. S'il s'agissait d'un pays où l'éducation politique et les vertus civiques fussent bien établis, on pourrait se contenter de ce nombre, mais en Roumanie où la lutte entre les classe est déjà grande, où les connaissances sont si peu répandues, réduire le nombre des Assemblées ordinaires c'est aller contre le but du congrès.

La division de la nation par classe, présente au premier coup d'œil un grand avantage, celui de voir toute la population en position d'exprimer

(1) Recueil des actes et documents relatif à l'histoire de la régénération romaine publiée par l'évêque Ghenadie Petrescu, Dem C Sturdza et Dem A Sturdza Firman pour la convocation des Divans ad hoc, vol. III, p. 887. n° 720.

ses vœux. Mais si elle est logique cela devrait être seulement quant au droit de voter, mais non quant aux personnes, qui doivent représenter ces classes.

Si l'ancien régime avait imposé à l'électeur de ne choisir son représentant que dans sa classe c'est parce qu'alors les inégalités et les privilèges existaient ; le législateur moderne a changé tout cela. Le firman en a-t-il tenu compte ? — Non, chaque classe dit-il, ne pourra choisir ses représentants que dans son propre sein. Cette disposition est contraire aux anciens usages, d'après lequel le droit d'éligibilité était aussi étendu que celui des électeurs. Le firman présente un danger qui détruit même les vœux du traité de Paris ; il est impossible de trouver un paysan assez instruit pour figurer dans une Assemblée consultative, comment pourra-t-il soutenir une lutte parlementaire et résister aux astuces des hommes rusés, qui l'entourent ; si quelques paysans sont assez capables pour figurer dans le Divan, personne ne s'oppose à leur entrée, mais pourquoi ôter la liberté de choisir dans n'importe qu'elle classe un représentant capable de mieux défendre leur droit et d'exprimer leurs besoins.

Dans tous les pays, où il existe une loi quelconque l'âge de l'électeur est différent de celui de l'éligible ; en Roumanie selon le Règlement organique, l'âge civil est de vingt-cinq ans, tandis que

l'âge politique est de trente ans ; par quelle combinaison a-t-on identifié ces deux âges dans le firman en demandant l'âge de trente ans tant pour les électeurs que pour les éligibles ? De cette façon la partie la plus éclairée de la nation sera exclue car ce n'est que depuis 1840 que les écoles ont pris dans les principautés un certain développement. Nous protestons contre cette mesure comme contraire au traité de Paris attendu que la partie la plus saine de la nation se trouve exclue et comme étant en même temps contraire aux lois et usages des principautés, où l'âge de l'électeur diffère de celui de l'éligible.

Les petits propriétaires et les paysans envoient chacun un député par département, les grands propriétaires au contraire en envoient deux, pourquoi cette faveur ? est-ce que le nombre des petits propriétaires et des paysans n'est pas beaucoup plus grand que celui des grands propriétaires ; si on a fait cela c'est parce que les grands propriétaires sont généralement de grand boeri et on voulait avoir un centre compact de 34 boeri, capable ainsi d'attirer facilement à eux une partie des autres représentants.

Nous réclamons contre cette mesure ! elle est injuste et contraire au traité de Paris qui a voulu une égalité parfaite dans la représentation des différentes classes.

Les grands boyards ont l'avantage de pouvoir se présenter comme éligibles partout où ils ont des propriétés; les membres des autres classes ne peuvent se présenter qu'au chef-lieu du district où ils ont leur domicile; n'est-ce pas là un privilège?

Par ailleurs, le commerce, l'industrie, les professions libérales, c'est-à-dire le tiers état, la partie la plus vitale, la plus intelligente de la nation ne se trouvera représentée que par 23 députés pour la Valachie et 20 pour la Moldavie, ce nombre est très peu important vu le rôle joué par ces classes dans les principautés, vu aussi la lutte à soutenir par elles contre les grands et les petits propriétaires.

D'un autre côté il ne fallait pas faire voter, ensemble les professions libérales avec le commerce et l'industrie. Enfin pourquoi les commerçants et les industriels sont-ils éligibles à la condition de posséder une propriété ou de payer une patente dans la ville où ils ont leur domicile, tandis qu'aux personnes qui exercent une profession libérale on leur demande encore d'avoir exercé leur profession pendant trois ans dans la ville où elles résident? Pour les avocats on demande même un diplôme : et pourtant il y avait quatre ans à peine qu'une faculté de droit avait été

avait été fondée à Bucarest si bien que le nombre des personnes ayant à cette époque un diplôme national ou l'étranger était minime. De tout cela il résulte que le tiers état se trouvera très mal représenté.

Les présidents des Divans devaient être de plein droit les Métropolitains ; mais ceux-ci ne seront que présidents honoraires ; celui qui conduira les débats sera le vice-président ; Or il est imposé aux Divans de choisir le président parmi les boeri de première classe. Pourquoi cette obligation ? le rôle d'un président est très important, la volonté du Congrès n'a pas pu être d'imposer la volonté d'une classe, celle des boeri aux autres classes. Cependant c'est ce qui arrivera si les chosses se passent comme le prévoit le firman ; il est donc du devoir de tous les Roumains de protester contre ces mesures (1).

L'auteur du mémoire, après avoir formulé tous ces griefs, finit en demandant que le firman soit modifié.

Il demande notamment :

(1) Recueil des actes et documents relatif à l'histoire de la Renaissance roumaine. Mémoire sur la Convocation des Divans par Boerescu, vol. III, pag. 343, n° 515. Article de l'*Estafette* reproduit dans le journal roumain *Timpul* du 11, 23 mars 1857, n° 24 Bucarest.

a) Que le nombre des députés des villes soit augmenté.

b) Que les paysans puissent choisir leurs représentants dans leur classe où ailleurs.

c) Que l'âge des électeurs soit de 25 ans et celui des éligibles de 30 ans.

d) Que les grands propriétaires envoient un député par district comme les autres classes.

e) Que les grands boyards ne puissent se présenter comme éligibles que là où ils ont leur domicile.

f) Que les professions libérales, le commerce, l'industrie choisissent leurs représentants séparément au moins pour la capitale et les deux grandes villes.

g) Que le simple domicile suffise aux membres des professions libérales pour être éligible.

h) Que le vice-président puisse être choisi parmi tous les membres du Divan.

i) Que chaque classe expose séparément sans les faire passer par la discussion de l'Assemblée générale ses vœux, sauf pour les questions d'intérêt commun.

j) Que la dernière partie du traité disparaisse comme contraire à l'autonomie du pays.

Tels étaient les vœux des roumains; malheureusement ils ne furent pas exaucés. Le caïmacan (lieutenant princier) Balche commença à rédiger

les listes électorales, mais comme le firman contenait certaines dispositions obscures, il fallut l'interpréter et on l'interpréta dans un sens tout à fait restrictif; ainsi on empêcha les personnes que le caimacan connaissait comme très peu favorables aux prétentions de la Porte, d'entrer dans les Divans et de là des protestations nombreuses (1). Les élections se firent pourtant conformément à ces listes, mais comme on surprit dans une correspondance échangée entre la Porte et le caimacan Vogoride toutes les manœuvres, dont s'était servi la Porte pour empêcher les candidats qui ne lui étaient pas favorables d'entrer dans les Divans, on cassa les élections et on elabora de nouvelles listes électorales, qui servirent de base aux nouvelles élections.

SECTION III

De l'œuvre constitutionnelle des Divans de Moldavie et de Valachie

Le Divan *ad hoc* de la Moldavie ouvrit ses séances le 22 septembre 1857 et celui de la Vala-

(1) Voir Recueil des actes et documents sur la Régénération roumaine par Ghenadie Petrescu et autres, pag. 387, pag. 468, n° 1117. pag. 469, n° 1118, pag. 658, n° 1.208, pag. 741, n° 1.250, vol. iv.

chie le 30 du même mois. Après une courte délibération, l'assemblée valaque vota les dispositions constitutionnelles suivantes qui devaient être la base de leur organisation future.

a) La principauté demandait aux puissances de garantir leur autonomie et de lui rendre l'indépendance qu'elle avait lors des capitulations de 1393 et de 1460 ; capitulations convenues entre la Porte et les princes des principautés.

b) L'union des principautés.

c) Un prince étranger héréditaire.

d) Un gouvernement constitutionnel et représentatif, avec une assemblée unique où toutes les classes de la société seraient représentées.

Le Divan, après avoir formulé ces quatre vœux les communiqua à la commission européenne qui fut fort surprise, car celle-ci voulait que le Divan se prononçât sur l'organisation entière de la principauté ; or, le Divan disait : reconnaissez notre autonomie d'abord, et puis nous nous donnerons une organisation conforme à cette autonomie ; mais avant de savoir le régime auquel nous serons soumis, nous ne pouvons nous donner aucune organisation.

En conséquence, le Divan valaque suspendit ses séances,

Le Divan moldave adopta lui aussi les quatre points admis par le Divan valaque, mais au lieu de

garder la réserve prudente de celui-ci, il continua ses délibérations et discuta les autres réformes intérieures qu'il convenait de faire, notamment la question agraire. Il se demanda s'il fallait ou non donner des terres aux paysans ; mais cette question ayant soulevé une véritable tempête dans le Divan, des projets et des contre-projets furent élaborés dont aucun n'aboutit. Aussi, le 21 décembre, le Divan moldave termina ses délibérations.

SECTION IV

De la Convention de Paris

Le 22 mai 1858, les conférences de Paris commencèrent, c'est là qu'on élaborait la charte octroyée par les puissances aux principautés et qui porte le nom de *Convention de Paris*. Cette charte reconnaissait l'autonomie des principautés ; relativement à notre sujet, il y a l'article 3 qui décide que l'autorité publique est confiée à un hospodar (prince), à une assemblée élective et à une commission centrale commune aux deux principautés. Le *Pouvoir constituant* et législatif seront exercés par le prince, l'assemblée élective et la commission centrale.

I. Le *prince* était élu à vie par l'assemblée élective. Les vœux des Divans n'avaient donc pas été exaucés ; ils avaient demandé, on s'en souvient, un prince héréditaire ; la conférence admit une disposition que nous avons trouvée déjà dans le Règlement organique, celle de l'élection du prince à vie. Pour être élu prince, il fallait être roumain, âgé de trente-cinq ans et fils d'un père né en Valachie ou Moldavie, et jouir d'un revenu foncier de 3,000 ducats ; il devait en outre avoir occupé des fonctions publiques ou avoir été membre de l'assemblée. Le prince pouvait être élu parmi toutes les classes ; la charte ne limitait plus, comme le faisait le Règlement organique, les classes parmi lesquelles on devait choisir le prince, le congrès disait : Nous ne vous accordons pas l'hérédité du prince ; mais, pour vous montrer que nous sommes dirigés par des idées libérales, nous décidons que le prince pourra être élu aussi parmi les autres classes et non seulement parmi les boeri. Le prince avait l'initiative des lois, toute loi devait être sanctionnée par lui, il avait aussi le droit de dissoudre les assemblées.

II. L'*Assemblée* qui devait élire le prince n'était pas une assemblée extraordinaire comme celle prévue par le Règlement organique, c'est l'assemblée ordinaire qui était chargée d'élire le prince ; si le trône devenait vacant, tandis que siégeait l'as-

semblée, l'élection devait se faire dans les huit jours ; si l'assemblée était en vacance, elle devait être immédiatement convoquée dans les dix jours ; si elle était dissoute, on procédait à de nouvelles élections et la nouvelle assemblée devait se réunir dans les dix jours. Pour l'élection du prince il fallait que les trois parties des membres de l'assemblée fussent présents. L'assemblée était élue pour sept ans, l'élection de ses membres devait se faire conformément aux dispositions électorales annexées à la présente convention. L'assemblée était convoquée, par le prince, chaque année, le premier dimanche du mois de décembre. La durée de la session était de trois mois, le prince pouvait la prolonger, dissoudre l'assemblée ; en ce cas la nouvelle devait être convoquée dans les trois mois. Le métropolitain et les évêques en étaient membres de droit. Le métropolitain était le président. Cette assemblée chargée de voter les lois ordinaires et constitutionnelles, présentées par le hospodar, jouissait du droit d'amendement.

III. La *Commission centrale*, dit l'article 23, sera la gardienne des dispositions constitutives et fondamentales de la nouvelle organisation des principautés ; sa mission devait être d'indiquer au prince les réformes urgentes à opérer. Il semble même que c'est à cette commission centrale, commune aux deux principautés et résidant dans une

ville limitrophè des deux pays, que le congrès avait voulu confier le *pouvoir constituant* : le premier alinéa de l'article 32 dit, en effet, que cette commission sera la gardienne des dispositions fondamentales et constitutives, et indiquera au prince les réformes qu'on devrait faire ; c'est donc toujours elle qui avait l'initiative des réformes constitutionnelles, sauf à partager cette prérogative avec le prince obligé conformément à l'article 33, d'envoyer à la commission toute proposition d'intérêt commun aux deux principautés pour être transformée en projet de loi. L'assemblée ordinaire, elle, n'avait aucune initiative, elle devait admettre, repousser ou amender le projet de loi.

Cette commission est composée de seize membres, huit moldaves et huit valaques, dont quatre choisis par le prince parmi les personnes ayant occupé de hautes fonctions, et quatre autres nommée par l'assemblée parmi ses membres. Les membres de la commission centrale recevaient le droit de prendre part à l'élection du prince s'ils étaient membres de l'assemblée. La commission elle-même, permanente, pouvait s'ajourner, si les travaux le lui permettaient. Cet ajournement ne pouvant pas dépasser quatre mois, la durée du mandat des membres de la commission, la législation était modelée sur celle de la législature ; en conséquence, si le mandat des assemblées expirait

en même temps dans les deux principautés, la commission devait être complètement renouvelée pour les deux principautés à l'ouverture des nouvelles assemblées ; si l'une des chambres seule était dissoute, le renouvellement dans la commission centrale ne s'opérait que pour les membres représentant la principauté qui venait d'élire une nouvelle assemblée. Les membres sortants pouvaient être réélus. La commission centrale élisait son président ; en cas de parité des voix, on devait tirer au sort, la voix du président étant prépondérante. L'article final prévoyait qu'immédiatement après la promulgation de la charte, le gouvernement serait confié à une commission intérimaire.

CHAPITRE V

De l'application pratique de la Convention de Paris

Conformément à l'article final de la Convention de Paris, la commission intérimaire devait publier les listes électorales en se conformant aux dispositions annexées à la convention. Celles-ci décidaient que tous les individus jouissant d'un revenu de 100 ducats (le ducat vaut 11 fr. 75 c.) seraient électeurs primaires ; ceux ayant un revenu foncier de 1,000 ducats seraient électeurs directs ; pour être éligible il fallait avoir trente ans et un revenu au moins de 400 ducats (1).

Le 5 janvier l'assemblée de Moldavie choisit Alexandre Jean Cuza comme prince de Moldavie ; le 24 du même mois, l'assemblée valaque élisait le même prince. Ainsi la Convention de Paris était évidemment violée : elle avait prévu pour chaque principauté un prince différent ; l'assemblée en élisant un seul prince avait révisé la charte, et

(1) Disescu. Cours de Droit public. T. I, p. 274.

voilà comment quoique le *pouvoir constituant* eût été confié au prince, à l'assemblée et à la commission centrale, en réalité il ne fut exercé que par l'assemblée seule et par son prince qui sanctionnait la décision de l'assemblée en acceptant le trône. L'assemblée élective s'arrogeait donc le *pouvoir constituant*. Elle avait raison, à notre avis, représentant toutes les classes de la société, elle était plus apte que n'importe quel organe pour faire à la charte les modifications nécessaires.

Le prinze Cuza régna avec deux assemblées et deux ministères jusqu'au 24 janvier 1862. A cette date il soumit aux deux assemblées un projet de de revision constitutionnelle. Dans l'exposé des motifs, il fit expliquer par ses ministres que l'administration du pays avec deux assemblées et deux ministères est fort difficile, et que si la convention avait prévu deux princes, deux assemblées, si elle avait organisé les principautés conformément à ces dispositions, en fait la réunion sous la domination sous un même prince nécessitait certaines modifications qu'il énumérait dans les termes suivants :

- a) Il n'y aura plus qu'un seul ministère commun aux deux principautés,
- b) Les deux assemblées législatives seront confondues en une seule, et la présidence de cette

assemblée donnée alternativement au métropolitain valaque et au métropolitain moldave.

c) La commission centrale n'ayant plus sa raison d'être sera dissoute. Cette commission pourra être remplacée par une haute assemblée si le prince et l'assemblée législative croyaient un jour nécessaire de le faire. (1).

L'Assemblée vota cette nouvelle loi constitutionnelle, elle revisa la Convention. De la sorte l'Assemblée législative et le prince pour la seconde fois se crurent compétents à cet égard, le prince prit l'initiative de cette revision et l'Assemblée le suivit dans cette voie. Le *pouvoir constituant* appartenait, par conséquent au prince et à l'Assemblée ordinaire, aucune formalité, aucune majorité spéciale n'était demandée pour reviser la Charte fondamentale.

Le 2 mai 1864 le prince Cuza fit un coup d'Etat, il suspendit la convention et octroya au pays une nouvelle charte, qui porte le nom de Statut. Le Statut reproduisait presque toutes les dispositions de la Convention. Le prince déclara d'ailleurs que la Convention restait la loi fondamentale du pays ; cependant pour qu'elle eût un caractère nationale, il la fit approuver par un plébiscite ; en quoi il suivit l'exemple de l'empereur Napoléon.

(1) *Moniteur officiel*, n° 25, du 3 février 1862.

Se rappelant les préceptes de Rousseau il s'était dit que le peuple ne doit abandonner à personne le droit de faire des lois (1), de telle sorte que toute loi non ratifiée n'est pas une loi ; c'est en tenant compte de ces préceptes que la Convention Nationale du 20 septembre 1791 déclarait que la Constitution devait être acceptée par le peuple. Napoléon I^{er} couvrit tous ces coups d'Etat par des plébiscites, mais le plébiscite était prévu par l'article 95 de la Constitution de l'an VIII (2), Napoléon III suivit l'exemple de son oncle. Le plébiscite, auquel eut recours le prince Cuza, fut le plébiscite constituant ; en soumettant au peuple la Charte qu'il avait révisée de sa propre autorité, que faisait donc le prince ? En vertu de quel droit agissait-il aucune charte roumaine n'ayant prévu le plébiscite ? peut-être se rappelait-il simplement qu'à une époque très lointaine, dans des cas extrêmement graves, le peuple tout entier avait été convoqué pour ratifier les décisions prises par le prince ; mais cette coutume était très lointaine, tombé en désuétude depuis déjà longtemps, au point même qu'on l'avait complètement oubliée. Plus sûrement on peut dire que le prince Cuza s'était servi du plébiscite pour donner une forme

(1) Contrat Social, livre II, chapitre XXI.

(2) M. Chavegrin. Le pouvoir constituant (au cours).

légale au coup d'Etat qu'il faisait : il s'était dit que, du moment où il ne soumettait pas la Charte à l'approbation de l'Assemblée il devait au moins la soumettre à la ratification du peuple ; or, il ne pouvait pas saisir l'Assemblée de la revision parce qu'il l'avait suspendue, au lendemain du désaccord survenu entre lui et elle au sujet de la question agraire qu'il voulait à tout prix résoudre. Mais il savait très bien que le peuple ne ferait aucune difficulté pour approuver tout ce que son prince avait fait. Il n'ignorait pas non plus qu'en consultant son peuple il en flattait la vanité, au point que ce peuple s'empresserait de ratifier la Charte sans faire aucune difficulté. Et de cette façon se trouvaient évitées les longues discussions, qui n'auraient pu être empêchées si la revision avait été soumise à l'Assemblée.

La nation roumaine se rendait-elle compte de ce qu'elle faisait ; c'est une autre question. Pour qu'une nation use du régime plébiscitaire, elle doit être préparée par son origine et par son éducation. Quels peuples ont cet avantage ? Ce sont en Europe, les Suisses descendants d'une race qui a créé jadis une démocratie forte ; ce sont, hors d'Europe, les Etats-Unis, les Australiens. Ce système pourrait-il se pratiquer ailleurs ? le bon sens dicte notre réponse, ce serait un cadeau funeste à la nation qui le recevrait ; cela fut fort bien com-

pris en France. La preuve en est que la Constitution de 1791 ne porte aucune trace du vote populaire pour les changements constitutionnels.

Qu'en était-il en Roumanie, où la population avait été si longtemps presque asservie, où la Porte envoyait les princes grecs de son choix, où une grande masse du peuple n'avait pris aucune part au gouvernement, puisque c'est seulement à partir de 1854, lors de la réunion des Divans *ad hoc* que les paysans en acquérant le droit de faire partie de l'Assemblée avaient trouvé l'occasion de commencer une petite éducation politique. Dans ces conditions n'était-ce pas une illusion que de consulter un peuple sur un sujet que les grandes masses ignoraient et sur lequel elles n'avaient aucune opinion ? Cette objection très forte n'arrêta point le prince Cuza qui, pour légitimer son coup d'Etat, le fit approuver par un plébiscite. La nation le ratifia d'ailleurs à une grande majorité. Si tout au moins, le procédé n'était pas légal, c'était une œuvre nationale qui, de ce chef doit trouver grâce aux yeux de l'historien national.

SECTION II

Examen de la Charte dénommée Statut

Nous examinerons dans cette section la Charte, qui porte le nom de Statut.

La Charte commence par déclarer dans son préambule que la principauté pourra modifier les lois relatives à l'administration intérieure, avec le concours légal de tous les pouvoirs établis sans aucune intervention ; néanmoins aucune atteinte ne sera apportée aux droits de la Porte et des autres puissances, qui seront obligatoires pour le pays. Nous croyons que cet article est inutile parce que la Convention reconnaissait aussi aux principautés le droit de se donner les lois désirées par elle. Si l'on voulait faire une innovation sérieuse on eût dû déclarer tout simplement que les principautés pourraient se donner leurs lois, et ne point réserver de ce chef les droits de la Porte. Ce faisant on déclarait l'autonomie complète des principautés, c'est d'ailleurs ce que l'on aurait dû faire.

Le Statut créait une nouvelle Assemblée appelée Assemblée pondératrice. L'article 12 déclarait que les dispositions constitutives de la nouvelle

organisation seraient placées sous la sauvegarde de ce corps pondérateur ; c'était une espèce de Sénat conservateur dans le genre de celui prévu par la Constitution française de l'an VII, qui avait pour mission de garder intactes les dispositions constitutionnelles et d'annuler toutes les lois et tous les actes contraires à la Constitution. Il y avait cependant une différence entre le Sénat conservateur et l'Assemblée pondératrice ; tandis que le premier n'avait d'autre mission que de défendre les institutions constitutionnelles, l'Assemblée pondératrice avait en outre le droit de montrer au prince les modifications utiles à la Charte ou aux lois ordinaires. Cela résulte de l'article 13 : « L'Assemblée pondératrice et l'Assemblée élective nommeront à la fin de chaque session un comité chargé de proposer au prince les modifications qu'il faudrait faire. » Le *pouvoir constituant* était donc confié à l'Assemblée pondératrice, à l'Assemblée élective et au prince ; confondu avec le pouvoir législatif confié aux mêmes organes. Cependant le prince seul avait l'initiative des changements et modifications à faire et à l'exclusion de l'Assemblée pondératrice et de l'Assemblée élective. Toutes les lois adoptées par l'Assemblée élective devaient être soumises à l'Assemblée pondératrice qui devait examiner si ces dispositions n'étaient pas contraires aux dispositions de la Constitution ;

l'Assemblée pondératrice pouvait adopter, repousser ou amender le projet de loi. Si les deux Assemblées l'adoptaient, le projet devait être soumis à la sanction du prince s'il était amendé par l'Assemblée pondératrice il était renvoyé à l'Assemblée élective; enfin si cette Assemblée repoussait le projet de loi amendé par l'Assemblée pondératrice, le projet était renvoyé au Conseil d'Etat et ne pouvait plus être soumis à l'Assemblée décisive que dans la seconde session.

SECTION III

De l'Assemblée Pondératrice

L'Assemblée pondératrice était composée des métropolitains, des évêques, du premier président de la Cour de cassation, du plus ancien général en activité et de 64 membres dont 32 nommés par le prince, parmi les personnes ayant occupé les plus hautes fonctions et jouissant d'un revenu annuel de huit cents ducats; les autres élus parmi les membres des conseils généraux et nommés par le prince qui choisira un membre parmi trois membres, qui lui seront présentés pour chaque district. Cette Assemblée comme nous le voyons n'était pas élective, ses membres étaient nommés

par le prince. La raison de son institution était qu'elle devait servir à contrebalancer un peu la toute puissance de l'Assemblée élective, créant des embarras au prince et s'opposant aux réformes très utiles que celui-ci proposait ; c'est pour ces raisons que le prince fut obligé de faire un coup d'Etat, de suspendre l'Assemblée et de promulguer une nouvelle Charte, qui créait une seconde Assemblée, composée de gens plus âgés, plus tranquilles, ne se laissant pas entraîner par les idées ou les opinions du jour.

Le Métropolitain présidait l'Assemblée ; un des deux vice-présidents était nommé par le prince, l'autre était élu par l'Assemblée, la voix du président était prépondérante ; un tiers des membres était renouvelé tous les deux ans ; les deux Assemblées étaient convoquées en même temps par le prince, elles se réunissaient chaque année le premier dimanche du mois de décembre pour une session de trois mois. Le prince pouvait prolonger ou dissoudre l'Assemblée ; en ce cas une autre Assemblée devait être réunie tous les trois mois.

SECTION IV

De l'Assemblée Elective.

Pour l'Assemblée électorale, l'élection était à deux degrés conformément à la loi électorale du 2 juillet 1864. Tous les Roumains majeurs, domiciliés dans une commune et payant une contribution directe de 48 francs étaient électeurs primaires dans les communes rurales.

Tous les Roumains payant une contribution directe de 80 ou 110 francs et les patentaires jusqu'à la cinquième classe étaient électeurs urbains s'ils résidaient dans la ville.

Tous les Roumains ou tous ceux qui ont obtenu la grande naturalisation (avec droits politiques) et ont un revenu de 100 ducats de n'importe quelle nature, étaient électeurs directs. Le salaire n'était pas considéré dans l'évaluation du revenu.

Aux termes de la même loi, les électeurs devront avoir 25 ans.

Les prêtres des paroisses, les professeurs des collèges et académies, les docteurs et licenciés des différentes facultés, les avocats, ingénieurs, architectes, les instituteurs des écoles primaires, pourront être élus sans condition de cens.

Les fonctionnaires civils ou militaires qui jouis-

sent d'une pension annuelle d'au moins 300 ducats pourront aussi être électeurs directs. On ne pourra être électeur direct que dans la ville ou la sous-préfecture où on réside.

Ne seront pas électeurs :

a) Les personnes soumises à une protection étrangères.

b) Les domestiques.

c) Les interdits.

d) Les faillis non réhabilités.

e) Ceux qui ont été condamnés à des peines infamantes.

Le nombre des députés à élire sera calculé d'après la population des villes et des districts. Chaque commune de 50 électeurs nommera un électeur primaire et pour chaque cinquantaine on nommera un électeur primaire de plus. Les communes ayant moins de cinquante électeurs seront rattachées à la commune la plus rapprochée et ne formeront qu'un seul collège avec celle-ci. Il n'y avait plus de collège de boeri, mais seulement des collèges de district, où votaient tous les électeurs des communes rurales et des collèges de ville.

L'élection des électeurs de premier degré n'avait pas lieu au scrutin secret; il en était différemment de celle des députés.

Pour être élu il fallait obtenir la majorité absolue des suffrages. Si aucun des candidats ne réu-

nissait la majorité absolue, un second scrutin avait lieu et l'élu était alors celui qui avait réuni le plus grand nombre de voix, en cas de parité des voix on tirait au sort.

Pour être élu député il fallait réunir les conditions suivantes :

a) Etre roumain ou avoir obtenu la grande naturalisation.

b) Avoir trente ans.

c) Etre électeur et avoir un revenu de 200 ducats.

Les personnes suivantes pouvaient être députés sans avoir le revenu demandé :

a) Les Roumains qui ont occupé de hautes fonctions parce qu'ils pourront être utiles à l'Assemblée : ils sont habitués aux affaires et ils ont de l'expérience.

b) Les officiers supérieurs qui ne sont pas en activité.

c) Les professeurs et les individus exerçant des professions libérales.

Le mandat de député était incompatible avec les fonctions de ministre, membre de la Cour de cassation, procureurs près des cours ou tribunaux, directeurs des ministères, préfets, sous-préfets, commissaires de police, militaires en activité de service ; on a craint que toutes ces per-

soanes étant fonctionnaires ne jouissent pas de toute leur indépendance.

Le président et les membres du tribunal ne pourront pas être élus dans le district de leur juridiction; on a redouté l'usage ou l'abus de l'influence sur les électeurs. Le député qui sera avancé ou recevra une fonction rétribuée par l'Etat sera considéré comme démissionnaire parce que du moment où il a reçu cette fonction, il ne sera plus indépendant et travaillera sous l'influence de celui qui l'a nommé. L'Assemblée élective se prononcera seule sur la validité de l'élection de ses membres.

*
* *

Avec ces explications, nous avons achevé la première partie de notre travail, où nous nous proposons de montrer à qui fût confié le *pouvoir constituant* par les différentes chartes, qui ont réglé la vie constitutionnelle de notre pays. A cet égard, il ressort de tout ce que nous avons vu que les pouvoirs constituant et législatif furent confondu, car sauf la Constitution de 1848 qui confia le pouvoir constituant à une Assemblée spéciale, toutes les autres confièrent aux mêmes organes les pouvoirs constituant et législatif; c'étaient dans les premiers temps, le prince qui l'exerçait;

quelquefois il convoquait le peuple, lorsqu'il s'agissait de prendre une décision importante; mais cela se fit très rarement. La plupart du temps, le prince et son conseil privé, le Divan exercèrent seuls ce pouvoir. Aussi lorsque fut promulguée la première charte, qui porte le nom de Règlement organique, le pouvoir du prince fut limité : alors ce fut l'aristocratie qui profita de la réforme, étant donné que, comme nous l'avons montré, l'Assemblée était complètement aristocratique; aussi c'est elle et le prince qui exercèrent les deux pouvoirs constituant et législatif. La charte de 1848 voulut remédier à cet état de choses, elle ne réussit malheureusement pas, l'essor révolutionnaire fut étouffé et la Russie d'accord avec la Turquie par la convention de Balta-Liman de 1849, restreignirent encore davantage la liberté des principautés, en étouffant tout germe de vie constitutionnelle, en suspendant les Assemblées. Les choses changèrent quelques années plus tard : la Russie, vaincue par l'Europe, dut renoncer à tout protectorat sur les principautés et l'Europe nous octroya alors une charte plus libérale connue sous le nom de Convention de Paris. Mais octroyée par l'étranger, elle fut mal vue en Roumanie. Le prince Couza fit alors un coup d'Etat, suspendit les Assemblées et octroya au pays une charte du nom de Statut, qu'il soumit par voie de plébiscite à la

ratification du peuple pour obtenir la sanction ; le Statut d'ailleurs reproduisait presque toutes les dispositions de la convention ; il n'y avait que certaines modifications sur quelques rares points.

Sous la Convention, comme sous le Statut, le pouvoir constituant et le pouvoir législatif sont confondus ; confié au prince et à l'Assemblée électorale, sous la Convention ; au prince, à l'Assemblée électorale et à l'Assemblée pondératrice sous le Statut.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I

Du caractère national de la Charte de 1864

Le prince Cuza ayant abdiqué, le peuple roumain crut qu'il était nécessaire avant d'élire un nouveau prince, de se donner une charte nationale tout à fait libérale. La lieutenance princière opéra la dissolution des deux assemblées; alors, conformément à la loi électorale de 1864, une seule Assemblée constituante fut élue. Elle élabora la nouvelle constitution qui régit encore la Roumanie; elle fut votée à l'unanimité et reçue avec un grand enthousiasme parce que, pour la première fois, le pays se donnait seul une charte depuis bien des siècles.

Le rapporteur de la constitution, Aristide Pascal, disait que cette constitution est un monument élevé pour la postérité. Personne, disait l'honorable rapporteur, ne peut connaître mieux la forme du gouvernement qui convient à un

peuple, que le peuple lui-même ; depuis longtemps les Roumains ont été régis par des Chartes imposées par l'étranger, quand ils auraient dû être régis par une charte qui fût leur propre œuvre. Aussi bien, si les chartes précédentes n'ont pas eu une longue durée, c'est parce qu'elles ne correspondaient pas au besoin du pays ; voilà pourquoi les Roumains ont cru nécessaire, pour remédier à tous ces inconvénients, de se donner une charte élaborée par eux-mêmes et correspondant à leurs besoins et à leurs aspirations.

CHAPITRE II

De la nécessité politique de réserver les modifications constitutionnelles

Toutes les constitutions ont prévu le cas d'une revision : l'œuvre de l'homme est passagère et, les institutions ne correspondant plus aux nécessités du temps, on a cru nécessaire de prévoir la manière dont ces changements pourraient se faire. Les constitutions qui ne prévoient pas la revision ont voulu éviter de trop nombreux et fréquents changements; mais ce faisant, ne s'exposent-elles pas à des revisions violentes? Nous croyons que oui. C'est d'ailleurs ce qui est arrivé toutes les fois qu'a été prévu la perpétuité d'une constitution; rien de plus naturel d'ailleurs, parce que tous les articles d'une loi ou d'une constitution ne sont que le reflet de la vie de tous les jours; chaque constitution, chaque loi correspond aux besoins des hommes; dès lors quand les besoins changent, la constitution et les lois doivent changer et suivre le courant; les constituants de 1848 s'étaient

bien rendus compte de cette vérité, et ils y avaient satisfait en décidant que, de quinze en quinze ans, une constituante serait convoquée pour opérer la revision si celle-ci apparaissait nécessaire.

Quelqu'un demandait à Solon s'il croyait avoir doté sa patrie de la meilleure constitution, recevait la réponse suivante : « J'ai doté ma patrie, non pas de la meilleure constitution, mais de celle qui lui convient le mieux. » Solon voulait dire que les constitutions politiques doivent se conformer aux besoins, aux mœurs, aux intérêts des hommes de chaque époque (1).

Les anciens considéraient ces lois fondamentales comme des lois saintes données par la divinité, destinées par conséquent à durer indéfiniment comme la divinité elle-même.

Le législateur de la Crète, avant de promulguer ses lois, allait demander des conseils à Jupiter, le maître des cieux ; en Thrace, Zalmoxis et chez les Locriens, Zeleneus, en promulguant les lois, déclaraient que ces lois étaient l'œuvre de la divinité (2). Lycurgue consulte l'oracle avant de doter Sparte de la loi qu'il avait élaborée et l'oracle déclara que ces lois feraient le bonheur et la grandeur de son pays (3). Numa Pompilius visitait

(1) Fustel de Coulanges, *la Cité antique*, p. 377.

(2) Filanguieri *La Science de la Législation*, T. I, p. 47.

(3) Plutarque. *La vie de Lycurgue*, p. 5 et 29.

les temples de dieux avant de décréter une loi (1). Les lois données par Lycurgue durèrent à Sparte cinq siècles ; la loi des douze-tables fut pour Rome la base de toute sa législation postérieure. Les lois de Solon à Athènes devaient valoir cent ans. Les Thesmothètes jurèrent que quiconque ne respectera pas la loi consacrerait à l'oracle de Delphes une statue d'or (2).

Si les anciens peuples croyaient ainsi qu'il fût utile de se donner des lois dont la durée devait être très longue, c'est parce qu'ils voulaient empêcher les désordres, les changements perpétuels.

A leur tour, les peuples modernes se sont bien rendu compte des désastres auxquels ils s'exposaient en admettant l'immuabilité de leurs lois fondamentales.

Une constitution, dit Thonissen, commentateur de la loi belge, doit être la combinaison rationnelle des gouvernements et du peuple, de l'Etat et de l'individu. Si ces besoins sont modifiés par des besoins imprévus, si les garanties individuelles ou générales, convenables ou suffisantes à une époque antérieure, sont devenues incomplètes ou illusoires en présence des faits nouveaux, qui se produisent dans la vie publique, la loi fon-

(1) Idem. Vie de Numa, p. 2, 4, 15.

(2) Idem. Solon, 25.

damentale doit inévitablement subir des modifications. Certes il importe que ces changements soient faits avec une réserve extrême; par son essence même la loi constitutionnelle emporte l'idée de fixité et de durée, mais il n'en est pas moins vrai qu'elle doit, dans certaines circonstances, exceptionnellement impérieuses, subir les modifications qu'éprouve l'état social du peuple, dont elle est l'expression. D'ailleurs, quel législateur oserait se flatter d'avoir atteint les dernières limites du progrès, d'avoir imprimé à son œuvre le sceau d'une perfection inaltérable ? (1).

Le changement de nos besoins, la variété des caractères, la nature de l'homme, sont donc des causes qui distinguent un siècle de l'autre, dit M. G.-G, Meitani, le distingué commentateur de la constitution romaine. L'homme, continue-t-il, progresse et la loi, qui règle ses rapports avec la morale, avec les nécessités pratiques, avec l'Etat, avec ses semblables, peut-elle rester stationnaire? Une constitution, qui ne prévoit pas la revision, est défectueuse. Un système de législation peut être bon pour un pays, mauvais pour un autre. Lycurgue décidant que les citoyens ne s'occuperont de rien autre que de la guerre, fit de cette façon la grandeur de Sparte; Solon à Athènes

(1) Thonissen. La constitution belge annotée. p. 393.

protégea le commerce, les arts, l'industrie et fit la grandeur d'Athènes ; nous voyons deux systèmes différents et qui pourtant furent utiles, l'un à Sparte, l'autre à Athènes ; cela ne prouve-t-il pas que chaque système de législation doit être conforme à l'état spécial de la nation, en rapport avec le degré de civilisation et le caractère de chaque peuple. C'est pourquoi tout changement doit être demandé par l'opinion publique ; et pourquoi aussi les discussions publiques, les débats des assemblées doivent éclairer les citoyens pour leur révéler la nécessité des modifications constitutionnelles (1).

(1) G -G. Meitani. Etudes sur la constitution roumaine.
Vol. 13, p. 214 et suivantes.

CHAPITRE III

Des solutions admises par les diverses Constitutions en matière de révision.

Si les peuples modernes ont admis presque tous des dispositions relatives à la revision de leur constitution, ils ont agi avec prudence et ils ont entouré la revision de formalités nombreuses. Les uns exigent que la revision fût faite par l'Assemblée législative ordinaire ; les autres demandent la présence d'un plus grand nombre de membres ; les autres demandent que l'adoption d'une loi constitutionnelle soit décidée à une plus grande majorité que celle d'une loi ordinaire ; d'autres enfin ont combiné ensemble toutes ces dispositions. Avant de voir comment se fait la révision en Roumanie, je crois qu'il est nécessaire de voir comment elle se fait dans les autres pays (1). En Angleterre, les pouvoirs législatif et

(1) Nous disons qu'il y a des pays où la revision se fait par l'Assemblée ordinaire sans formalités spéciales, dans cette catégorie se trouve l'Angleterre.

constituant sont confondus ; le Parlement peut changer à chaque moment la Constitution ; on dit en Angleterre que le Parlement modifie la Constitution par simple statut ; avec ce système, l'Angleterre n'a pas une Constitution sûre. Ce système n'est cependant pas funeste à ce pays, parce que le Parlement n'a abusé que rarement de son pouvoir. Mais n'est-il pas à craindre qu'il n'en abuse à l'avenir ? Les Anglais croient que non, car tout pouvoir absolu comporte deux sortes de restrictions : des restrictions externes et internes.

Par restriction externe on entend la possibilité d'une désobéissance de la part des sujets, si on leur demande des choses excessives. Il y a encore des restrictions internes, car le despote appartient à son temps, il partage les idées de ses contemporains ; s'il voulait choquer les préjugés de ceux qui l'entourent, il choquerait ses propres préjugés.

Pour expliquer comment en Angleterre le Parlement peut modifier la Constitution par simple statut, il faut savoir que la royauté soutint pendant longtemps de longues luttes contre le Parlement (les deux Chambres) : le roi aspirait au pouvoir absolu, les communes résistèrent ; avec Guillaume III, le pouvoir absolu ne fut pas supprimé, mais il fut donné au Parlement (roi et les deux Chambres), qui fit très souvent des réformes constitutionnelles très utiles. L'Angleterre ne

paraît pas avoir souffert de l'omnipotence de son Parlement (1).

Dans d'autres pays, la revision se fait toujours par l'Assemblée ordinaire, mais les lois constitutionnelles doivent être soumises à un vote supplémentaire ; dans cette catégorie se trouvent l'Allemagne, la Prusse.

La constitution allemande de 1871 décide dans son article 4 que les changements constitutionnels se feront par la voie législative ; si l'empereur, le Bundesrath (2) et le Reichsratg (3) tombent d'accord, la modification constitutionnelle est adoptée. Si quatorze voix dans le Bundesrath sont contre le projet, celui-ci ne passe pas ; lorsqu'il s'agit d'une réforme, qui porte atteinte aux droits particuliers d'un état il suffit qu'un seul membre du Bundesrath s'oppose pour que la modification ne puisse pas se faire.

La constitution prussienne, dans son article 107 décide que la revision constitutionnelle se doit faire par la voie législative ordinaire, mais que chaque chambre doit s'astreindre à un scrutin supplémentaire, vingt-huit jours après le premier

(1) M. Chavegrin. Le Pouvoir constituant. Cours 1899-1900.

(2) Chambre basse, composée des députés de tout l'empire.

(3) Chambre fédérale, composée de délégués de tous les états de la confédération.

scrutin ; cette règle est établie pour que les chambres aient le temps de connaître l'impression populaire, cette formalité si légère est pourtant vivement critiquée.

La constitution bavaroise décide dans son article final qu'aucun changement constitutionnel ne peut être fait s'il n'est pas adopté par l'assemblée et conforme à la volonté du roi.

Il faut aussi dans chaque chambre la présence des trois quarts des membres et une majorité de deux tiers.

La constitution saxonne dans son article 152 décide que pour les modifications constitutionnelles il faut que les trois quarts des membres soient présents et elle doit réunir les voix des trois quarts des membres présents. Quand l'initiative de la réforme a été prise par l'une des chambres pour que la modification soit admise il faut que la législature suivante se prononce aussi en faveur du projet. Si le projet de réforme émane du roi cette formalité n'est plus nécessaire.

La constitution du 24 février 1891 a fait du Brésil un état fédératif. L'initiative des changements constitutionnels peut être prise, soit par le congrès fédéral, soit par les états particuliers. Le plébiscite n'existe pas, un projet de modification constitutionnelle est adopté ; si dans l'année sui-

vante il est adopté par la majorité des deux tiers des membres du congrès (1).

La constitution de la République-Argentine du 25 décembre 1860 déclare que se sont les représentants ordinaires, qui font la revision. La constitution fédérale ne peut pas être révisée par un plébiscite constitutionnel.

Les Etats-Unis d'Australie voulurent se donner en 1894 une constitution fédérale, mais ce projet ne réussit pas car il fut rejeté par un plébiscite, mais bientôt un parlement fédéral va se réunir.

D'autres veulent que la revision ne se fasse plus par les Assemblées ordinaires, mais au contraire par des Assemblées élues spécialement à cet effet; telles sont les règles admises en Belgique.

La Constitution belge qui sert de modèle à la nôtre prévoit que le pouvoir législatif peut, s'il le juge nécessaire, déclarer la nécessité de revision de telle ou telle disposition constitutionnelle. Après cette déclaration une seconde phase commence; les Chambres sont dissoutes et d'autres Chambres sont convoquées dans les deux mois. Celles-ci statuent, de commun accord avec le roi, sur les points soumis à la revision; dans ce cas,

(1) M. Chavegrin. Pouvoir constituant cours de l'année 1899-1900.

elles ne peuvent délibérer si les deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents, et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages.

En Belgique, comme nous voyons, les pouvoirs constituant et législatif ne sont pas confondus ; c'est le pouvoir législatif, c'est-à-dire les Chambres et le roi, qui ont l'initiative des réformes constitutionnelles, mais ce sont de nouvelles Chambres qui décident en dernier lieu. La Constitution belge ne se contente pas de cette formalité, elle demande encore la présence des deux tiers des membres qui composent les Assemblée et une majorité de deux tiers ; pourquoi toutes ces formalités ? parce que, dit M. Thonissen, le commentateur de la Constitution belge, tout changement de la Constitution doit être entouré de formes solennelles, qui attestent d'un côté que l'innovation a été l'objet d'un examen approfondi, de l'autre qu'elle a été provoquée par la voix du peuple (1).

En Grèce, une fois que la revision est décidée par les Assemblées ordinaires, celles-ci sont dissoutes et d'autres Assemblées sont élues.

(1) La Constitution belge annotée, page 393.

Ces Assemblées nouvellement élues reviseront la Constitution.

D'autres pays ont cru qu'il était nécessaire de soumettre toute revision constitutionnelle à la ratification du peuple. Ainsi a fait la Suisse. La Constitution fédérale de 1848 dans son article 114, déclare en effet que la Constitution peut toujours être révisée, mais que le texte révisé n'est obligatoire qu'après un vote populaire. Il doit être adopté, non seulement par la majorité des citoyens, mais aussi par la majorité des cantons, sans quoi les petits cantons seraient écrasés par les grands. Par ailleurs, les Suisses ont adopté l'initiative populaire en matière constitutionnelle, non seulement pour la revision totale, mais depuis 1891 pour les revisions partielles. Mais pour celles-ci, le peuple n'est pas forcé d'élire de nouveaux députés, ce sont généralement les représentants en fonctions qui rédigent le projet. Ainsi le décide la Constitution fédérale et la plupart des Constitutions cantonales. Avant de procéder à la revision, le peuple est consulté d'abord sur le point de savoir s'il veut ou non reviser la Constitution; puis, s'il déclare vouloir la reviser, alors par un second plébiscite on le consulte sur l'admission du projet tel qu'on le lui présente. Si 50,000 signatures demandent la revision totale de la Constitution, cette proposition fait l'objet d'un plébis-

cite, et si la majorité des citoyens se déclare pour la revision, les deux Assemblées sont renouvelées (1).

En France, la revision selon la loi de 1875 pouvait être totale et porter sur tous les points. Elle devait être faite par la Chambre et le Sénat réunis en un seul corps sous le nom d'Assemblée nationale, après que chaque assemblée avait déclaré qu'une revision était nécessaire. La loi du 14 août 1884 portant revision partielle décida que la forme républicaine du gouvernement ne peut plus faire l'objet d'une proposition de revision ; sur ce point par conséquent aucune revision ne peut plus être faite.

(1) Laferrière. Const. d'Europe et d'Amérique, p. 102,

CHAPITRE IV

De la revision de la Constitution roumaine

Après avoir vu comment se faisait la revision de la constitution dans les différents pays, nous allons examiner comment se fait la revision de la constitution roumaine.

I. L'article 128 de la constitution de 1866 déclare : que le pouvoir législatif a le droit de déclarer que certaines dispositions de la constitution expressément indiquées doivent être revisées.

Après que cette déclaration a été lue, trois fois, de quinze en quinze jours en séance publique et adoptée, les assemblées sont dissoutes et d'autres sont convoquées.

Celles-ci d'accord avec le roi procèdent alors à la modification des dispositions excepressément signalées.

Elles ne peuvent délibérer qu'en présence des deux tiers de leurs membres et aucun changement ne peut être adopté s'il ne réunit pas les deux tiers des voix.

Selon l'article 128 c'est le pouvoir législatif, c'est-à-dire le roi, la Chambre et le Sénat, qui doivent déclarer que la constitution doit être révisée. La proposition de révision peut être faite par le roi ou par chacune des assemblées.

M. Disescu, professeur de droit constitutionnel à la faculté de droit de Bucarest, dit en commentant l'article 128 qu'il y a une grande différence entre le droit d'initiative des lois ordinaires, qui est conféré à chaque organe du pouvoir législatif et l'hypothèse de l'article 128 ; nous ne comprenons pas ce que veut dire le distingué professeur, car l'initiative en matière constitutionnelle, comme en matière législative, appartient aux mêmes organes, c'est-à-dire aussi bien au roi, qui peut par un message, adressé aux assemblées, leur demander de déclarer qu'il y a lieu à révision de la constitution, qu'à chaque membre du parlement, qui peut formuler un projet de révision constitutionnelle ou un projet de loi ordinaire ; la seule différence entre une loi ordinaire et une loi constitutionnelle c'est que la loi constitutionnelle ne peut pas être adoptée définitivement par la même assemblée, qui a déclaré qu'il y a lieu à révision, tandis qu'une loi ordinaire peut être adoptée par l'assemblée à laquelle le projet a été présenté. Si c'est cela que M. Disescu a voulu dire il s'est, dans tous les cas, mal exprimé. S'il a voulu dire

qu'en matière constitutionnelle le parlement seul à l'initiative, à l'exclusion du roi, il s'est trompé, car dans le projet primitif de la constitution il était dit que « les corps législatifs ont le droit de déclarer qu'il y a lieu à revision. Or, cet article a été modifié lors des débats de la constituante ; aux mots corps législatifs on a substitué les mots « pouvoir législatif », pourquoi aurait-on fait cette modification si ce n'était pour bien indiquer que l'intention de la constituante a été de donner le droit d'initiative aussi bien au roi qu'à chaque assemblée.

II. L'article 128 déclare que les dispositions constitutionnelles soumises à la revision doivent être expressément indiquées.

Ne résulte-t-il pas de cette disposition que le législateur constituant a voulu empêcher toute revision totale, et en demandant aux assemblées d'indiquer expressément les dispositions, qui doivent être revisées n'a-t-il pas voulu limiter son pouvoir en ne lui permettant que des revisions partielles ?

Les auteurs, qui ont commenté la constitution de 1866, ne disent rien à ce sujet. Lors des débats, qui ont eu lieu à la constituante on n'a nullement discuté cette question ; il nous est difficile de voir quelle a été l'intention du législateur constituant. Jamais plus cette question ne s'est depuis lors

présentée. Mais, comme elle peut se poser un jour il est nécessaire de l'examiner.

Nous croyons que le législateur constituant n'a pas voulu accorder aux Assemblées le droit de revision totale; il ne leur a laissé qu'un droit limité, celui de reviser partiellement la constitution.

Les motifs qui nous font incliner vers cette opinion sont les suivants :

a) Le constituant a craint de laisser au Parlement le droit de revision totale, parce que celui-ci aurait pu en profiter pour modifier à chaque moment la Constitution; or, le constituant a redouté de ce chef le désordre et l'anarchie dans le pays; or, il voulait éviter cela à tout prix.

Il ne saurait y avoir de doute à cet égard, attendu que lors des débats à constituante nous voyons à chaque moment le soin extrême que prennent les députés de déclarer qu'ils veulent la stabilité de la Constitution. Ainsi, dans la séance du 28 juin 1866, un député, M. Blaremborg, s'exprimait dans ces termes : Une Constitution doit être stable, et si les Roumains ont eu de grandes souffrances à endurer, cela provenait du manque de stabilité (1).

(1) Les Débats de l'Assemblée constituante, par Alexandre Pencovici. Disc. de M. Blaremborg, séance du 28 juin 1866, p. 280.

b) L'article 128, dans son alinéa premier, demande que les dispositions soumises à la revision soient expressément indiquées, mais pourquoi les indiquer, si ce n'est pour attirer l'attention des Assemblées constituantes, en leur disant : vous ne modifierez que les dispositions que nous avons trouvé bon de vous indiquer.

c) L'honorable rapporteur ne parle pas de la revision totale; il déclare seulement que le titre VII montre la manière dont on agira pour remédier aux défauts et aux perfections de la Constitution. La Constitution comme n'importe qu'elle œuvre humaine, dit-il, ne peut pas être parfaite, mais perfectible. Le rapporteur ne parle donc que des défauts et imperfections; il n'a par conséquent jamais eu en vue la revision totale.

d) Les Chambres constituantes qui font la revision ne tiennent leurs droits que des Chambres précédentes, celles-ci leur ont indiqué les modifications d'une manière limitative; dès lors, de quel droit les nouvelles Assemblées s'arrogeraient-elles un pouvoir plus grand que celui qui leur a été confié?

En Roumanie, où les deux Assemblées ne se réunissent pas en une Assemblée Nationale, comme cela se fait en France, on ne peut pas dire qu'il y a un corps ayant une vie à part; les Assemblées nouvelles ne font que continuer les anciennes;

il n'y a donc qu'une différence entre les anciennes Assemblées et les nouvelles, consistant en ce que les dernières peuvent reviser la Constitution; mais dit-on, si ce nouveau Parlement n'est que le continuateur de l'ancien, pourquoi de nouvelles élections? Pourquoi le Parlement qui croit à la nécessité de la revision, ne la fait-il lui-même, et doit-il se dissoudre? A cela nous répondons qu'il se peut que l'ancien Parlement siège depuis longtemps, que les membres qui le composent ne représentent plus les opinions de leurs électeurs; et que quelque fois les députés vont plus loin que ne seraient allés ceux qui les ont élus; toutes raisons pour lesquelles un nouveau Parlement doit être convoqué; à ce prix, les citoyens savent que les nouvelles Assemblées ont pour mission de reviser la Constitution et ils sont à même, suivant qu'ils sont pour ou contre la revision de n'instituer que des mandataires favorables ou contraires à cette revision.

e) Ce système de revision partielle est admis par presque toutes les nations, qui ont des constitutions écrites, cela ne veut pas dire qu'en aucun cas la revision totale ne soit admise. Non : cela permet seulement à l'autorité de limiter la revision à certains points; ce procédé est très employé aux Etats-Unis; et les Constitutions françaises de 1791 et de l'An III prévoyaient aussi une revi-

sion limitée. C'est le seul système pratique et fécond, dit avec raison M. Esmein ; car, si l'autorité chargée de déclarer qu'il y a lieu de reviser se trouve placée nécessairement entre ces deux partis, refuser toute revision alors même qu'elle le reconnaît utile, ou remettre en question la Constitution entière, il est fort à craindre qu'elle prendra le plus souvent le premier parti. La revision forcément totale, lorsqu'elle n'est pas prévue périodiquement par la Constitution, a pour effet naturel de rendre impossible toute revision (1).

Toutes les Constitutions, dit Benjamin Constant, ont des imperfections ; c'est une preuve que les hommes les mieux intentionnés ne prévoient pas toujours les conséquences de chaque article ; il faut donc permettre de corriger ces imperfections, mais il est dangereux d'abattre complètement son habitation pour la reconstruire, surtout lorsqu'en attendant on n'a pas d'asile (2).

f) Les précédents sont aussi en faveur de notre système. En effet, la première revision eut lieu le 17 janvier 1879 ; le président du conseil lut aux Assemblées un message du Roi, qui demandait qu'elles déclarent la revision de l'article 7 de la Constitution. Une commission fut nommée par le

(1) M. Esmein. *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 808.

(2) Benjamin Constant. *Principes de Politique*, p. 162.

Sénat pour examiner cette question ; elle se divisa sur le point de savoir si l'on reviserait seulement l'article 7 ou encore d'autres articles ; la majorité déclara qu'on ne pouvait reviser que l'article 7 ; la minorité indiquait aussi d'autres articles qui, selon elle, devaient être révisés ; ni la majorité ni la minorité n'ont jamais demandé la révision totale.

Le rapporteur disait qu'en matière constitutionnelle, une expérience de douze ans n'est pas suffisante pour établir des convictions contraires à celles qui ont dicté l'élaboration de notre pacte fondamental et qu'il n'est pas utile et prudent de diminuer par des changements nombreux et continuels, la confiance que doit avoir un peuple dans sa constitution. A la Chambre des députés, un membre de l'Assemblée, Pantazi Ghica, déclarait qu'on ne doit pas profiter de chaque occasion pour modifier le pacte fondamental, car, disait-il, toute réforme fondamentale de la Constitution entraîne des troubles ; or, le changement de l'organisation fondamentale d'un pays peut conduire à une révolution, et c'est une chose nuisible d'agiter les esprits à un moment surtout où l'on a besoin du plus grand calme.

L'honorable député finissait en disant qu'il était d'avis que la Chambre se contentât de modifier l'article 7 pour ne pas créer un précédent de nature

dangereuse pour l'avenir. Un autre député, M. Nicolas Fleva, proposa un amendement demandant, contrairement à l'opinion de la majorité, la revision, non seulement de l'article 7, mais encore d'autres articles; la commission de la Chambre, par l'organe de son rapporteur, déclara repousser l'amendement.

En 1884, une proposition de revision provenant de l'initiative de la Chambre fut faite et ce fut le même procédé qu'on suivit; on déclara qu'un certain nombre d'articles devaient être révisés; l'Assemblée constituante ne revisa que les articles indiqués.

Il nous faut cependant bien préciser les termes de notre doctrine.

Si en principe nous croyons que l'article 129 ne permet que les revisions partielles, cela ne veut pas dire qu'on ne puisse jamais réviser toute la Constitution; il suffirait que les Assemblées, dans leur déclaration de revision, indiquent tous les articles de la Constitution. Si nous admettons cette opinion, que nous empruntons à M. Esmein (qui la soutient pour la revision des lois constitutionnelles françaises), c'est qu'il se peut très bien qu'il y ait des cas extrêmes où toute la Constitution doit être révisée; si dans ces cas nous n'admettions pas la revision totale, on pourrait arriver à la violence et aux coups d'Etat, toujours

dangereux et nuisibles à la sécurité et à la prospérité d'un pays.

III. — Une autre question discutée est celle de savoir si la déclaration de revision doit être motivée ou non. Lors de la revision de 1879, la majorité de la commission, à la Chambre et au Sénat, s'est prononcée pour la négative. Le rapporteur de la Chambre déclarait que le comité avait tout d'abord voulu motiver la déclaration de revision; mais lorsqu'il s'agit de rédiger les motifs, on s'aperçut que de cette façon on avait l'air d'indiquer aux Assemblées de revision la manière dont elles devaient faire la revision; ce qui est contraire au texte de l'article 128, puisque ce texte accorde ce droit seulement aux Assemblées de revision. Aussi, pour éviter cette conséquence, on a adopté le second système, dans la conviction, dit le rapporteur, que la loi constitutionnelle était observée par la rédaction du projet de déclaration dans les termes suivants : Vu l'article 129 de la Constitution, la Chambre, usant du droit que lui accorde cet article, déclare que l'article 7 de la Constitution doit être revisé. La minorité de la commission, au contraire, proposa à la Chambre un projet de déclaration motivé. Un député, P. Ghica, déclarait dans la séance du 7 mars 1879 (1), qu'il

(1) *Moniteur officiel*. Séance du 7 mars 1879, n° 49, p. 432.

n'était pas prudent de voter une déclaration de revision pure et simple parce que, disait-il, de cette façon, nous donnons aux Assemblées de revision une trop grande latitude; si nous nous en allons sans montrer dans quel sens doit être revisé l'article 7, cela prouverait que nous renonçons à notre mandat avec trop d'indifférence, que nous renonçons à un mandat que le pays nous a confié, dans le but de sauvegarder la Constitution.

Lors de la seconde revision qui eut lieu en 1884, c'est le système contraire, qui fut admis par les Assemblées. Une proposition de revision d'initiative parlementaire fut présentée sans être motivée, mais un député G. Vernesco, ayant protesté contre cette manière d'agir parce que, disait-il, toute proposition doit-être accompagnée d'un exposé de motifs, la Chambre partagea l'avis de M. Vernesco et le rapporteur exposa à la Chambre les motifs, qui nécessitaient selon lui la revision de quelques articles. Le Sénat admis dès le commencement le même système et il n'y eut aucune discussion a ce sujet.

Nous croyons que le système admis en 1879 est tout à fait inadmissible. En principe d'abord toute décision doit être motivée. Si les Chambres ne motivent pas la résolution de revision, les électeurs ne sauront pas dans quel sens les Assem-

blées précédentes ont entendu faire la revision ; voulaient-elle que cette revision fût faite dans un sens libéral où au contraire restrictif.

Voilà la question, que les électeurs se poseront, et comme dans la déclaration de revision ils ne trouveront aucune réponse ils seront obligés de donner leur voix au hasard ; de plus nous trouvons que si les Assemblées suivaient la procédure qu'elles ont admise en 1879, elles seraient inconséquentes avec elles-mêmes, car si elles ont admis d'un côté que la revision ne peut-être que partielle, du moment qu'elles n'ont pas laissé aux Chambres de revision le droit de changer toute la constitution du moment qu'elles ont limité le droit de revision des Assemblées constituantes, quand il s'agit de toute la constitution pourquoi ne l'ont-elle pas fait aussi quand il s'agit d'un seul article ? pourquoi, quand il s'agit d'un seul ou plusieurs articles, les Assemblées de revision auraient-elles plein pouvoir de les reviser comme elles le voudraient ? C'est une inconséquence dangereuse car de cette façon les Assemblées de revision peuvent reviser la Constitution dans un sens tout à fait contraire à celui qu'avaient en vue les Assemblées quand elles ont déclaré que la constitution doit être revisées. Ces Assemblées sont souveraines, dit-on, fort bien, mais pourquoi seraient-elles souveraines quand il s'agit d'un ou plusieurs

articles et ne le serait-elle pas quand il s'agit de toute la constitution ?

Nous nous demandions plus haut comment les Assemblées de révision et les électeurs, qui les élisent sauront le sens dans lequel la revision doit être faite si la déclaration de revision n'est pas motivée ? On répond à cela que le sens, dans lequel doit-être révisée la constitution résulte des débats, qui ont eu lieu devant les Assemblées et qui ont précédé la déclaration de nécessité de la revision. A quoi nous répondrons que les débats ne sont pas obligatoires et qu'une résolution votée par les Assemblée a une toute autre autorité. Les Assemblées elles-mêmes ont vu qu'elles avaient suivi un faux chemin en 1879, aussi lors de la seconde revision de 1884 elles ont tâché de réparer leur faute en motivant leur déclaration de revision.

IV. — Nous allons examiner maintenant la procédure que doivent suivre les Chambres qui déclarent qu'il y a lieu à revision.

L'article 128 est très bref à ce sujet, il se contente de dire que la proposition de revision doit être lue en séance publique, trois fois en quinze jours d'intervalle.

A côté de cela il y a bien d'autres questions qui se posent, d'abord cette proposition de revision émanant de l'initiative des Assemblées ou du roi,

sera-t-elle soumise aux mêmes formalités que les lois ordinaires ou bien, au contraire à des formalités plus nombreuses.

Voilà un point, sur lequel la constitution ne s'explique pas et que nous examinerons.

Lors de la revision de 1879 un sénateur, Boeresco fut d'avis que le Sénat devait tout d'abord nommer une commission prise parmi ses membres et qui devait examiner d'accord avec une commission, nommée par la Chambre, la manière dont on devait procéder. La minorité du Sénat, prétendait que la discussion devait commencer dans les sections comme pour tout projet de loi ordinaire; le Sénat adopta néanmoins l'opinion de M. Boeresco en disant qu'on ne pouvait pas commencer à discuter dans les sections parce qu'il n'y avait rien à discuter, il n'y avait que le message du roi demandant la revision de l'article 7; mais il n'y avait aucun projet, la commission devait élaborer un projet de revision, qui serait ensuite discuté dans les sections.

Le président du conseil demanda à la Chambre si elle voulait suivre le même système et nommer une Commission.

La Chambre déclara qu'elle n'en nommerait pas pour les motifs suivant :

a) Le gouvernement opposait de voter une résolution, or, disait la Chambre, la constitution

prévoit la manière dont sont votées les résolutions, le règlement de la Chambre d'accord avec la Constitution déclare qu'après une proposition du Gouvernement, toute résolution de la Chambre doit d'abord être discutée dans les sections.

Pourquoi disait un député, M. Ionescu, abandonnerons-nous le chemin tracé? nous n'avons pas besoin d'une commission spéciale, nous sommes tous des défenseurs de la Constitution; toute la Chambre doit examiner la proposition de revision. Il continuait en disant : La nomination d'une commission, serait un procédé inconstitutionnel, car la Constitution prévoit les cas spéciaux, où les Chambres peuvent se réunir, le cas sur lequel on discute n'est pas prévu; d'ailleurs le comité des délégués examinant la proposition du gouvernement, d'accord avec une commission nommée par la Chambre, ne ferait que prolonger les débats; or, dans ces questions les débats ne doivent pas durer outre mesure (1).

Lors de la revision de 1884 la résolution de revision fut discutée dans les sections et ensuite adoptée par les Assemblées.

La constitution dans son article 128 décidait que la proposition de revision devait être lue trois

(1) *Moniteur Officiel* du 17 janvier 1879. Chambre des députés.

fois à quinze jours de distance ; si la constitution prévoit trois lectures, c'est pour permettre aux assemblées de se rendre bien compte de la nécessité de la revision ; elle veut empêcher toute précipitation : le projet élaboré par la commission du Sénat en 1879 prévoyait après la première lecture une discussion générale, puis une discussion spéciale relative à chaque article soumis à la revision ; chaque article devant être voté séparément au scrutin secret parceque chaque article est considéré comme une résolution spéciale.

Les amendements ne pouvant être proposés ou votés que lors de la première lecture, si on les admettait aussi à la seconde ou à la troisième lecture il y aurait des amendements, qui ne seraient pas lus trois fois, ce qui serait contre la Constitution. En seconde et troisième lecture on ne fera que voter la résolution de révision sans recommencer la discussion. La déclaration de revision des deux Assemblées doit être identiques. Les nouvelles propositions devront être envoyées dans les sections et discutées, un nouveau rapport sera fait.

Lors de la revision de 1884 la même procédure a été employée, parce que dès 1879 on avait introduit dans le règlement des Assemblées un article, qui déclarait que la proposition de revision émanât-elle du roi ou de l'initiative parlementaire,

doit être envoyée sans aucune formalité aux sections, qui devront délibérer; envoyer des délégués et nommer un rapporteur. Le rapport sera lu à l'Assemblée, puis distribué aux membres de l'Assemblée. Trois jours après la distribution du rapport la première discussion commence. Après chacune des trois lectures distancées de quinze jours, une discussion s'ouvre et s'achève par un vote admettant ou repoussant le rapport.

Les Assemblées doivent adopter le rapport à la majorité absolue des suffrages. Le projet de Constitution demandait que la résolution de revision fût adoptée par les deux tiers des membres. La Constituante n'a pas admis cette disposition; elle s'est dit qu'il y avait trop de formalités, et tout ce qui est de trop nuit.

CHAPITRE V

I. — La Constituante roumaine a admis la séparation du pouvoir constituant et législatif; elle a considéré que le droit de faire subir à une Constitution des transformations totales ou partielles formait une portion distincte et supérieure de la souveraineté, qu'elle ne pouvait pas être délégué au pouvoir représentatif ordinaire; elle exige donc l'intervention de la nation elle-même par l'intermédiaire des représentants spéciaux. En vérité, comment permettre aux Corps législatifs ordinaires de modifier eux-mêmes les lois fondamentales, d'où ils devaient tirer à la fois leur force et leur limite? La Constituante de 1866 leur a concédé le droit d'exprimer des vœux pour la revision, sauf à faire prononcer la nation souveraine sur l'opportunité et l'accomplissement de ces réformes en vertu du pouvoir constituant expressément réservé.

Toutes les Constitutions qui ont admis la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir

législatif ne se sont pas rencontrées pour le mettre en œuvre ; les unes voulant rester entièrement fidèles aux principes représentatifs et n'admettant pas que le peuple en corps puisse voter directement sur une résolution quelconque, ont prescrit que la revision demandée par les législatures soit confiée à des Assemblées spécialement élues, chargées de statuer définitivement : c'est le système admis par les Constitutions belge et roumaine de 1866.

A d'autres époques, l'intervention directe du peuple fut jugée nécessaire par des Constitutions, qui lui réservèrent le droit de consacrer par un vote formel l'œuvre de revision préparée par ses représentants ; telles furent les Constitutions françaises de l'An III et de 1793.

Si divers que soient ces systèmes, on reconnaît à travers leur complexité qu'ils procèdent tous de la notion première de la séparation du pouvoir constituant et du pouvoir législatif. Sieyès déclarait en l'An III, lorsqu'il proposait à la Convention une Jurie constitutionnaire : « Qu'une idée saine et salutaire fut établie en 1788. C'est la distinction du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués. » Sieyès semble aussi vouloir s'attribuer cette découverte ; il faut reconnaître cependant que l'idée première s'en retrouvait dans les Conventions américaines.

Plus récemment, la distinction entre les pouvoirs constituant et constitué a été soutenue par Hello, qui l'a bien défendu. Hello est un de ceux qui tiennent à la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir législatif, comme à une distinction fondamentale et tutélaire. La Charte ne doit pas seulement être défendue par le sentiment de respect que nous lui devons tous ; il faut, d'après le publiciste, qu'elle reste isolée de la loi dans une région supérieure d'un accès non pas impossible, mais au moins très difficile ; c'est pourquoi quand on confond la charte et la loi, ce n'est pas la loi qu'on élève, mais la charte qu'on abaisse. Cependant il est à peine besoin de montrer comment il est bon, dans un temps de scepticisme, de rencontrer chez une nation un point fixe résistant, que l'on renonce à ébranler par les voies ordinaires (1).

Le constituant roumain a suivi ce système, et il a décidé qu'après que les Assemblées ont voté la résolution de la revision elles seront dissoutes de plein droit. Il s'est dit qu'il valait mieux confier à de nouvelles Assemblées le soin de faire la revision, parce que ces nouvelles Assemblées

(1) Discours de M. Hello à la Chambre lors de la discussion de la loi sur la régence.

seront composées de personnes représentant mieux l'opinion des électeurs.

En tout cas, les nouvelles Assemblées procéderaient séparément, ne se réunissant pas en Assemblée nationale. Un député de la Constituante, M. Jonescu, avait proposé un amendement, aux termes duquel ces Assemblées se seraient confondues en une seule pour reviser la constitution ; la commission repoussa cet amendement sous prétexte que s'il était admis, l'Assemblée la plus nombreuse pourrait imposer sa volonté à l'autre et la dissoudre indirectement ; en vérité, disait l'un des membres de la commission, M. Boeresco, si le Sénat, à l'unanimité, demandait la revision, il lui suffirait d'avoir de son côté la minorité de la Chambre pour imposer sa volonté à la majorité, même si celle-ci était hostile à la revision ; d'un autre côté la Chambre, étant plus nombreuse, pourrait aussi imposer sa volonté au Sénat. Or une pareille prérogative ne doit être accordée à aucune des Assemblées. La dissolution étant une prérogative exclusive du pouvoir exécutif, nul autre que lui ne doit l'exercer.

Nous aurions préféré que les nouvelles Assemblées se réunissent en Assemblée nationale ; de cette façon, il y eût certes une seule direction, les tiraillements auraient été évités ; une Assemblée peut admettre en effet un amendement que l'autre

repousse, si bien qu'il peut en résulter un certain antagonisme. Cependant en matière constitutionnelle il faut procéder avec rapidité et ne pas faire planer l'incertitude longtemps. L'existence de deux Chambres a ce résultat, qu'elles peuvent discuter longtemps, faire traîner les débats ; on dit à cet égard, que lorsqu'il y a deux Assemblées, on peut mieux discuter la revision ; je ne vois pas pourquoi. Les Assemblées qui ont déclaré la nécessité de la revision, avaient déjà assez discuté, pourquoi dès lors cette discussion séparée serait-elle suivie d'une seconde en commun.

On a dit encore que si les assemblées étaient confondues, la plus nombreuse imposerait sa volonté à l'autre ; je ne crois pas cet argument fondé : jamais, presque jamais il n'y a unanimité dans une assemblée ; dès lors, si la majorité de la Chambre réunie à la minorité du Sénat impose sa volonté à la majorité du Sénat, cela prouve que cette majorité du Sénat représente l'opinion d'un nombre d'électeurs moindre et par conséquent elle ne peut pas s'imposer ; cet argument aurait une certaine force si les assemblées, qui déclarent la nécessité de la revision la faisaient elles-mêmes. Cette revision, étant donné qu'il y a nouvelles élections, l'argument n'a plus aucune valeur : les électeurs sachant qu'il allait être procédé à une revision ont envoyé les députés qui, sur ce point,

partageaient mieux que tout autre leurs opinions. D'un autre côté, si l'on eut craint que la revision ne se fit trop facilement au sein de l'Assemblée nationale, rien n'était plus simple que d'avoir une majorité très grande, par exemple les trois quarts des voix.

Une assemblée unique est d'ailleurs plus imposante, et il est naturel qu'un acte si important, comme la revision, soit fait par une assemblée solennelle, différente des assemblées ordinaires.

A part cela, on a admis en Roumanie que les Assemblées constituantes peuvent, une fois la revision terminée, être transformées en assemblées législatives ordinaires par un simple message du prince. Il semble curieux que des assemblées constituantes puissent se transformer en assemblées ordinaires. Au contraire, si pour la revision les deux assemblées se confondaient en une seule, leur séparation une fois la revision terminée et leur fonctionnement séparé comme assemblées législatives ordinaires n'aurait plus rien d'étrange; l'assemblée constituante serait une assemblée à part, et les assemblées législatives, de leur côté, une fois la revision terminée, s'occuperaient des lois ordinaires, ayant elles aussi une existence à part.

II. Les nouvelles assemblées, dit l'article 128, procèdent, d'accord avec le roi, à la modification

des points soumis à la revision. Le roi et les deux assemblées exercent le *pouvoir constituant*. Ce pouvoir étant confié au roi et aux deux assemblées, nous nous occuperons d'abord de l'un des organes de ce pouvoir, c'est-à-dire du roi, pour voir qu'elles sont ses prérogatives et ses attributions. C'est la section première du second chapitre qui s'occupe du roi.

a) La royauté, dit l'article 82, est héréditaire en ligne directe pour les mâles, avec exclusion perpétuelle des femmes. Les descendants du roi doivent être élevés dans la religion orthodoxe de l'Orient; le prince est majeur à dix-huit ans: avant de monter sur le trône, il jure de défendre la constitution et les lois du peuple roumain, de maintenir son droit et l'intégrité du territoire (art. 87).

Il peut, avec le consentement des assemblées, nommer une régence composée de trois membres.

La personne du roi est inviolable, ses ministres seuls sont responsables. Tout acte du roi doit être contresigné par un ministre, qui en devient responsable (art. 92). Le roi nomme et révoque ses ministres, il a la sanction des lois et peut la refuser; il a le droit d'amnistie et de grâce; il ne peut pas suspendre les poursuites ou intervenir dans l'administration de la justice; il nomme et confirme tous les fonctionnaires publics; il ne

peut créer aucune fonction sans être autorisé par une loi ; il fait les règlements nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir les suspendre ou les modifier ; il est le chef de l'armée ; il confère des décorations ; il conclue avec les autres Etats des conventions de commerce, de navigation, mais ces conventions doivent être approuvées par les assemblées législatives. Le 15 novembre de chaque année, la Chambre et le Sénat se réunissent sans convocation si le roi ne les a pas déjà convoqués. A l'ouverture de l'assemblée, le roi montre par un message l'état dans lequel se trouve le pays. Le roi a le droit de convoquer les assemblées en session extraordinaire, il a le droit de dissoudre les deux assemblées, ou l'une d'elles ; la convocation des électeurs se fera dans les deux mois, et la réunion des assemblées se fera dans les trois mois de la dissolution. Le roi peut proroger les assemblées pendant un mois, il ne pourra pas les proroger deux fois de suite pendant la même session sans le consentement des assemblées ; le roi n'a pas d'autres attributions que celles qui lui sont données par la Constitution.

b) Le chapitre I^{er} du titre III s'occupe de la représentation nationale. La Constituante n'a pas admis le système unicameral ; elle a préféré deux assemblées, l'une qui porte le nom de Camera (Chambre), et l'autre appelée Sénat. Le rappor-

teur de la Constitution déclare que le comité des délégués, d'accord avec la majorité de la Constituante, a modifié radicalement le projet du gouvernement, qui ne prévoyait qu'une seule Assemblée. Le rapporteur rappelait que le prince Cuza, par le coup d'Etat du 2 mai 1864, avait introduit le système parlementaire avec deux assemblées, mais sous une forme si peu compatible avec le système électif, qui est traditionnel chez le peuple roumain, que cette seconde chambre ne fit que seconder les tendances absolutistes du prince. Le gouvernement voulait, par son projet, élever une barrière contre un passé odieux, nous voulons mettre la pierre fondamentale d'un nouveau régime monarchique et constitutionnel. Le rapporteur déclarait que le comité des délégués avait admis le système bi-cameral pour les motifs suivants :

1) Parce que de cette façon on évite la précipitation dans les discussions et les surprises de la part du pouvoir exécutif.

2) Parce que l'expérience a montré qu'une assemblée unique peut devenir despotique et se laisser influencer par les rumeurs et les passions populaires ; et comme elle ne trouve qu'un seul obstacle dans la personne du prince, elle sera tentée de détruire cet obstacle. Le système bi-cameral, au contraire, évite ces dangers, car

la seconde assemblée est (un rocher contre lequel se brise, semblable à un courant tempétueux, la lutte entre une chambre et le pouvoir exécutif, et cela sans qu'aucun deux y perde l'existence. Ainsi, l'équilibre indispensable dans un Etat est et ne peut être acquis que grâce à une seconde chambre contrebalançant l'influence de la première.

3) Les lois votées par les deux chambres s'imposent mieux au respect des citoyens parce que toutes les classes de la société, les plus éclairées comme les plus ignorantes, participent à l'élaboration des lois par leurs délégués.

4) Les Roumains, comme tous les peuples méridionaux, ont un caractère ardent et passionné ; or, le seul moyen de modérer ce caractère, c'est la création d'une seconde assemblée.

5) Si on admet en justice plusieurs degrés de juridiction, pourquoi n'admettrait-on pas le même système en matière législative ? le Sénat, composé de personnes prudentes et plus âgées, peut opposer une barrière aux entraînements d'une chambre unique.

Par contre, la minorité du comité s'était prononcée pour le système unicaméral pour les arguments suivants :

1) Le système bicaméral est une innovation

contraire aux traditions du pays, qui n'a jamais eu qu'une seule assemblée.

2) Le système bicaméral introduit par le statut du 2 mai avait donné de très mauvais résultats.

3) La création d'une seconde chambre est impopulaire ; et, comme toute institution, qui n'est pas conforme à la volonté du peuple, elle sera vite discréditée.

4) Jusqu'à présent toutes les questions sociales avaient été tranchées d'une manière satisfaisante par une seule assemblée, la séparation du pouvoir législatif en deux chambres ne servirait qu'à retarder les travaux de l'assemblée.

5) Comme les assemblées seront recrutées de manière différente, et comme on demandait des conditions spéciales aux membres de chacune des assemblées, tant au point de vue de l'âge qu'au point de vue de la capacité, cela aurait pour résultat de créer chez nous une aristocratie, ce qui irait certainement contre les vues du peuple.

6) Ces assemblées représentant des intérêts divers, loin d'amener le repos et la tranquillité ne seraient que deux corps toujours hostiles.

Lorsque cet article ainsi modifié fut discuté devant la constituante, on proposa un amendement pour revenir au projet primitif qui prévoyait uniquement une assemblée. Les partisans de cet amendement prétendent que les Sénats n'ont

jamais rendu aucun service, jamais défendu les institutions des peuples et la liberté. Si la chambre unique, disait-on, a des tendances absolutistes, si elle est perpétuellement en querelle avec l'exécutif, cela n'est pas dangereux parce que le roi peut dissoudre l'assemblée ; cela est fort bien, mais le roi ne peut pas dissoudre l'assemblée à chaque moment : à peine de surexciter les esprits et de provoquer par là même des troubles, des violences, des coups d'état. On disait encore en faveur de cet amendement que la tradition était en ce sens, on invoquait les discussions des Divans *ad hoc*, et l'on faisait remarquer que le Divan de Moldavie avait même insisté sur ce point en déclarant que jamais l'institution du Sénat sous n'importe quel nom ou forme, ne pourrait être introduit en Roumanie. On invoquait enfin l'autorité d'Edgar Quinet, qui, dans un ouvrage sur la Roumanie, avait écrit, que pour trouver les plus grands noms, il faut chercher dans les huttes et les cabanes (1).

Tous ces arguments seraient très bons si le Sénat roumain était une chambre haute ; mais, en réalité, il est une assemblée électorale comme la chambre.

(1) Débats de l'Assemblée constituante en Roumanie. Gencovici. Discours de M. Cernatescu, pag. 186. Discours de M. Jonescu pag. 187 et suivantes.

M. G. G. Meitani, le premier commentateur de la constitution roumaine, dit à ce propos : Quand on parle d'une chambre haute on fait une erreur parce que le Sénat roumain ne représente pas une caste, un seul élément, la partie aristocratique du pays ; le Sénat roumain n'est pas une assemblée féodale, une représentation territoriale, comme on l'avait appelé dans le projet primitif de la constitution, élaboré par le comité des délégués ; le Sénat est une assemblée démocratique, composée d'une manière tout aussi démocratique que la chambre, et qu'on place comme une barrière contre les entraînements et les décisions précipitées, et quelquefois malheureuses, prises par la Chambre (1).

Les partisans du système bicaméral auraient désiré la création d'un Sénat sans privilèges, sans exemptions, composé de personnes, qui se sont distinguées par leur talent, par leur intelligence, par les longs services, qu'ils ont rendus à l'Etat, car les hommes, disait M. Blaremborg (un député partisan du système bicaméral) doivent être vus non seulement au point de vue numérique mais aussi au point de vue moral. Si la célérité est de l'exercice du pouvoir exécutif, la délibération tran-

(1) G. G. Meitani. Etudes sur la constitution roumaine, T.I, pag. 208.

quille et prolongée doit caractériser le pouvoir législatif. Il montre que presque tous les pays ont adopté le système bicaméral, et, répondant à ceux, qui présentaient la seconde chambre comme fatalement moins libérale, il nie cette analyse et déclare la chose impossible, en présence d'une constitution, qui donnent aux assemblées des fondements très larges. L'honorable député finissait en déclarant : qu'il faut cesser au moins pour un jour d'être des hommes de parti pour ne plus être que des hommes d'Etat. Nous ne devons pas avoir la prétention de faire ces choses mieux que tout le monde, de donner en matière de gouvernement des leçons aux peuples, déjà arrivés à un grand degré de liberté et de civilisation. Imitons-les, et quand nous serons forts à l'intérieur et au dehors alors nous pourrons faire des expériences si nous le voulons.

Les Révolutions, a-t-on dit, commencent par une chambre et finissent par deux ; formons nous aussi notre ère révolutionnaire, votons les deux chambres pour ne pas cacher des formes ultrarépublicaines sous un lambeau de pourpre royal (1).

Alors, M. A. Pascal combattit l'opinion de ceux, qui prétendent que le système bicaméral nous

(1) Débats de la constituante de 1866. Pencovici, éditeur
Discours de M. Blaremborg. pag. 199 et suivantes.

conduit à la discorde : pourquoi, dit-il, n'y aurait-il pas au Sénat comme à la Chambre un élément progressiste. La capacité, l'instruction, l'expérience, la connaissance des affaires de l'Etat, toutes ces conditions, qui sont demandées aux membres du Sénat sont-elles, par hasard, des conditions opposées au progrès.

Le progrès est-il dû, par hasard, seulement à l'ignorance et à l'inexpérience ? C'est au contraire, la partie la plus éclairée du peuple, qui défend mieux les libertés publiques. On fait une grande erreur, dit encore M. Pascal, quand on appelle peuple les pauvres et non les riches, les gens instruits et cultivés. Les conditions d'admissibilité au Sénat ne font pas de ce corps une assemblée privilégiée ; quand on demande certaines conditions d'admissibilité pour les députés pourquoi n'en demanderait-on pas aux sénateurs ; d'ailleurs chez nous le Sénat n'est pas une espèce de chambre haute composée d'éléments aristocratiques et dont les membres sont nommés par le chef de l'Etat, mais, au contraire, ses membres, comme ceux de la Chambre, se recrutent par l'élection comme en Belgique, qui nous a servi de modèle (1).

En faveur du système bicaméral que nous

(1) Débats de la constituante Pencovici. Discours de Pascal, pag. 203 et suivantes.

approuvons, nous citerons l'opinion de quelques écrivains et publicistes dont l'autorité n'est pas contestée en pareille matière.

Stuart Mill est en principe contre le système bicaméral, parce que, dit-il, si les deux assemblées sont composées d'une manière semblable, elles seront soumises aux mêmes influences et quiconque aura la majorité dans l'une sera assuré de l'avoir aussi dans l'autre, mais il ajoute si dans ce cas une loi est rejetée par une assemblée à la majorité cette mesure aura rencontré dans l'autre chambre une nombreuse minorité défavorable, donc tout progrès qui pourrait être ainsi entravé sera le plus souvent un progrès qui n'aurait guère pour lui qu'une simple majorité dans le corps tout entier et le pire qui puisse s'en suivre, c'est un léger retard apporté au triomphe de la mesure, ou un nouvel appel fait aux électeurs pour s'assurer que la majorité dans le Parlement répond à une majorité effective dans la nation, l'inconvénient du retard et l'avantage de l'appel au peuple peuvent être regardés comme se contrebalançant. Ainsi Stuart Mill reconnaît quoiqu'il n'y attache pas une grande importance, à l'avantage que présente une seconde assemblée, et il ne manque même point d'ajouter que : la considération qui parle le plus en mon esprit en faveur des deux chambres, c'est le mauvais effet produit sur l'esprit de tout posses-

seur du pouvoir, que ce soit un individu ou une assemblée qu'il faille consulter. Il est important que nulle assemblée même temporairement ne puisse se prévaloir de son « *sic volo* » sans demander le consentement de personne autre. Une majorité dans une assemblée unique quand elle a pris un caractère permanent, qu'elle est composée des mêmes personnes agissant habituellement ensemble devient aisément despotique et outrecuidante lorsqu'elle est délivrée de la nécessité d'examiner si ses actes seront approuvés par une autre autorité constituée.

Il est désirable donc qu'il y ait deux assemblées, par la même raison qui faisait nommer deux consuls à Rome, pour que ni l'un ni l'autre ne puissent être exposés à l'influence corruptrice du pouvoir absolu même pendant l'espace d'une seule année. Stuart Mill reconnaît qu'une seconde assemblée pourrait rendre certains services, si, dit-il, l'une des assemblées représentait le sentiment populaire, l'autre devant la chambre des hommes d'Etat, un conseil composé de tous les hommes publics, qui ont occupé des charges ou des fonctions publiques importantes. Une pareille assemblée ne serait pas seulement un frein, elle serait aussi une force impulsive (1).

(1) Stuart Mill. Le gouvernement représentatif, pag. 283, 284 et suivantes.

La triarchie a été pour tous les publicistes l'un des traits les plus caractéristiques du régime représentatif. Royer Collard disait qu'il ne faut pas à chaque moment que les vagues populaires s'abattent sur le trône.

Le despotisme d'une Assemblée est encore plus à craindre que celui du monarque ; celui-ci sera plus souvent arrêté par le sentiment de sa responsabilité, soit devant le peuple, soit devant l'histoire ; mais une grande réunion d'hommes reconnaît moins bien ce sentiment ; rien ne les modère, la responsabilité étant nulle, si elle sent qu'elle peut tout faire, elle ne s'arrêtera devant rien, *sic volo, sic jubeo, sic pro ratione voluntas* (1).

Tous les freins qu'une Assemblée unique s'impose à elle-même sont illusoires. Une chambre unique met en présence une majorité et une minorité, avec cette circonstance de plus contre la minorité que le règlement, qu'elle invoque, est l'ouvrage de la majorité, qui a toujours le sentiment de pouvoir défaire ce qu'elle a fait. La division crée deux corps, qui ont intérêt à défendre leurs opinions respectives (2).

A son tour Sismondi déclare qu'on ne doit

(1) De Laveleye. *Forme de Gouvernement dans les sociétés modernes*, pag. 144.

(2) Benjamin Constant. *Cours de politique constitutionnelle*, pag. 199.

jamais perdre de vue que dans tous les pays il y a une disposition, qui permet la résistance ; et que c'est sous la garantie de cette disposition que toutes les institutions de ce pays sont placées. Or, le Sénat représente justement ce principe de résistance. Les anciens, confiaient le culte sacré de leur patrie, le sacerdoce de la liberté, l'esprit de vie et de durée, la garde des traditions, celle de la gloire, de la fortune publique et la constante prévoyance de l'avenir au Sénat (1).

La grande majorité des peuples d'Europe et d'Amérique ont adopté le système bicaméral : la Suisse (Const. de 1884), la France (par ses lois constitutionnelles de 1875), l'Angleterre, l'Italie (Statut constitutionnel du 4 mars 1848), la Belgique (Const. du 7 février 1831), l'Autriche (Loi fondamentale du 21 décembre 1867), la Prusse (Const. du 31 janvier 1830), le Danemark (Loi fondamentale du 28 juillet 1866), la Suède et la Norvège (Loi du 22 juin 1866 et du 17 mai 1814), le Portugal (Const. de 1866), l'Espagne (Const. du 30 juin 1876), la Hollande (Loi fondamentale de 1815, de 1840 et 1848).

Bluntschli dit qu'on a calculé le nombre des peuples, qui ont adopté le système bicaméral,

(1) Sismondi. Etudes sur les Constitutions des peuples libres, édit. 1836, pag. 322 et 324.

et on a constaté qu'en Europe seulement 173 millions d'habitants ont adopté le système bicaméral et 9 millions seulement ont adopté le système unicaméral (1).

L'expérience et la raison, nous dit Lajuinais montre que le seul moyen d'éviter les mécontentements, auxquels donneraient lieu les lois votées avec légèreté, c'est la création de deux Assemblées, sans l'accord desquelles rien ne pourrait être soumis à la sanction du chef de l'Etat (2).

Delolme déclare que le point d'appui, qui maintient l'équilibre et l'harmonie dans une bonne organisation constitutionnelle c'est la division des chambres, la création du Sénat ; si nous voulons la stabilité dans l'Etat il faut une Chambre et un Sénat (3). Tant qu'il n'y aura pas deux Chambres pour maintenir l'équilibre, dit aussi Adams dans sa Défense de la Constitution des Etats-Unis, il existera toujours des fluctuations malheureuses, des horreurs et des révolutions.

Boissy d'Anglas, chargé de présenter le rapport de la Constitution de l'an III, déclare qu'il ne s'arrêtera pas longtemps à retracer les dangers inséparables d'une seule Assemblée. « J'ai pour

(1) Droit public général, pag. 44, trad. fr. Riedmatten.

(2) Constitution de tous les peuples. Tom. I, page 205, éd. 1819.

(3) Constitution de l'Angleterre, pag. 213-216, édit. 1790.

moi disait-il expressément, notre propre histoire et le sentiment de votre conscience. » Qui mieux que nous pourrait nous dire quelle peut être dans une Assemblée l'influence d'un individu, comment les passions peuvent s'y introduire, les divisions peuvent y naître, l'intrigue de quelques factieux, l'audace de quelques scélérats, l'éloquence de quelques orateurs, cette fausse opinion publique dont il est si aisé de s'investir, peuvent y exciter des mouvements que rien n'arrête, occasionner une précipitation qui ne rencontre aucun frein, perdre un peuple, son honneur et sa liberté.

Odillon Barot soutient qu'une seule Assemblée détruit presque toujours le pouvoir exécutif.

Le Sénat, dit Macarel, modère l'ardeur des réformes, il attend que le fruit soit mûr pour conseiller de le cueillir (1).

Le changement des lois, dit Laboulaye, ne doit pas se faire avec précipitation car le plus souvent on change pour changer, par jalousie, par impatience, par inquiétude (2).

Des discours et des écrits que nous venons ainsi de rappeler il résulte donc que de très nombreux publicistes sont partisans du système bica-

(1) *Eléments de Droit politique*. Edit. 1833, pag. 177 in fine.

(2) *Histoire constitutionnelle des Etats-Unis*. Pag. 376. Edit. 1876.

méral, par contre il en est d'autres qui apportent à ce concert une note discordante. Sièyes par exemple fut hostile au système bicaméral parce que dit-il la volonté nationale est une, et que quand il y a deux Chambres, où toutes les deux représentent la même volonté nationale et alors l'une d'elle est inutile, où il se peut que l'une des deux ne représente pas la volonté nationale et alors il faut la dissoudre, ce qui conduit au même résultat que celui où l'on arriverait s'il n'y avait qu'une seule Assemblée.

Il résulte aussi d'une lettre adressée par Turgot au docteur Price qu'il était contre le système bicaméral. Je ne suis pas content dit-il, des Constitutions, qui ont été rédigées jusqu'à présent par les différents états américains, dans le plus grand nombre je vois l'imitation sans objet des usages de l'Angleterre, au lieu de ramener toutes les autorités à une seule, celle de la nation, on établit des corps différents : un corps de représentants, un conseil, un gouvernement, parce que l'Angleterre à une Chambre des Communes, une Chambre Haute et un Roi. On s'occupe de contrebalancer les différents pouvoirs comme si cet équilibre de force, qu'on a cru nécessaire autrefois pour contrebalancer l'énorme prépondérance de la royauté, pouvait être de quelque usage dans les républiques fondées sur l'égalité de tous les citoyens, et

comme si tout ce qui établit différents corps n'est pas une source de division...

Sans nul doute, personne ne conteste ces vérités ; mais elles ont été mal comprises par Turgot et par Sièyes ; car on ne divise pas la volonté nationale ; quand on divise le pouvoir législatif, la souveraineté du peuple n'est pas divisée, c'est le peuple qui exerce cette souveraineté par ses représentants ; on ne divise pas la souveraineté en adoptant le système bicaméral, mais au contraire on cherche à connaître la volonté du peuple en multipliant les moyens par lesquels nous voulons éliminer la volonté individuelle de quelques-uns.

Rousseau disait qu'on ne corrompt pas le peuple, mais qu'on le trompe. Pour que le peuple ne soit pas trompé, il faut, à notre avis deux consultations, deux chambres, deux discussions, deux majorités, toutes les fois qu'il s'agit du vote d'une loi, d'une décision à prendre ; c'est en cela que réside la souveraineté du peuple ; consultez tout le pays, consultez ce que représentent les volontés et les intérêts communs. Rousseau l'avait dit : Pour qu'une volonté soit générale, il n'est pas toujours nécessaire qu'elle soit unanime, mais il est nécessaire que toutes les voix soient comptées ; toute exclusion formelle rompt la généralité (1).

(1) Contrat Social. Liv. III, chap. III.

III. Nous allons voir maintenant comment étaient organisés le Sénat et la Chambre selon la Constitution de 1866.

Dans chaque département il y avait quatre collèges.

Ceux qui avaient un revenu de plus de 300 ducats, faisaient partie du premier collège.

Ceux qui avaient un revenu foncier de 100 jusqu'à 300 ducats, faisaient partie du second collège.

Ceux qui payaient à l'Etat un impôt de 80 francs, ceux qui exerçaient les professions libérales, les professeurs, les officiers en retraite, les pensionnaires de l'Etat faisaient partie du troisième collège des villes.

Ceux qui payaient un impôt faisaient à leur tour partie du quatrième collège.

Or, pour les trois premiers collèges l'élection était directe ; indirecte pour le dernier.

Cinquante électeurs nommaient un délégué. Les délégués se réunissaient au chef-lieu du département et élisaient un député pour chaque département.

Pour être éligible, il faut :

a) Être roumain ou avoir reçu la grande naturalisation (avec droits politiques).

b) Jouir des droits civils et politiques.

c) Avoir vingt-cinq ans.

d) Être domicilié en Roumanie.

Le mandat des députés sera de quatre ans.

Les membres du Sénat seront élus : deux pour chaque district, l'un sera élu par le premier collège, l'autre par le second. Seront électeurs dans ce collège ceux qui posséderont des immeubles dans une ville du département et qui auront un revenu foncier compris entre 100 et 300 ducats. Chaque collège vote séparément et envoie un sénateur. Dans les villes où il n'y aurait pas 100 électeurs pour former le second collège ce nombre sera complété en prenant des propriétaires du département qui possèdent un revenu compris entre 100 et 300 ducats, on préférera toujours ceux qui payeront plus d'impôt.

Les universités de Bucarest et Iassi envoient chacun un sénateur élu parmi les professeurs.

Pour être élu au Sénat il faut :

a) Être roumain ou naturalisé.

b) Jouir des droits civils et politiques.

c) Être domicilié en Roumanie.

d) Avoir 40 ans.

e) Avoir un revenu de 800 ducats.

Mais sont dispensés du cens :

a) Les présidents ou vice-présidents des Assemblées.

b) Les députés qui ont fait partie des trois sessions.

- c) Les généraux.
- d) Les colonels qui ont trois années d'ancienneté.
- e) Les anciens ministres ou agents diplomatiques du pays.
- f) Ceux qui auront des diplômes de doctorat ou licence et qui ont exercé leur profession pendant six ans.

A côté des membres élus, sont admis à titre de membres de droit :

a) L'héritier du trône, à 18 ans; il n'aura pas voix délibérative avant 25 ans (depuis la revision de 1884 il a voix délibérative à 21 ans).

b) Les métropolitains et les évêques.

Le mandat de sénateur est de huit ans, la moitié du Sénat sera renouvelée après quatre ans, en tirant au sort un député pour chaque district. Les membres sortants sont rééligibles.

La loi électorale déclare que seront incapables d'être électeurs :

a) Ceux qui sont soumis à une protection étrangère.

b) Les domestiques.

c) Les mendiants.

d) Les interdits.

e) Les faillis non réhabilités.

Sont indignes :

a) Les personnes condamnées pour crime.

b) Ceux qui ne jouissent pas des droits civils ou politiques.

c) Les condamnés pour vol, abus de confiance, attentat aux bonnes mœurs.

d) Ceux qui dirigent des maisons de jeu.

Les fonctionnaires administratifs, les agents directs du pouvoir exécutif ne pourront pas être élus s'ils n'ont pas donné leur démission au moins deux semaines avant les élections.

Le mandat de député n'est pas incompatible avec la qualité d'officier mis en disponibilité.

Aucun magistrat ne pourra être élu député dans le district, où il exerce sa fonction ou dans les districts limitrophes.

Les fonctionnaires administratifs ne peuvent pas être élus délégués au quatrième collège, font exception les maires seulement. Chaque collège vote séparément, l'élection se fait par scrutin uninominal.

CHAPITRE VI

De la Procédure suivie dans les Assemblées chargées de faire la Revision.

Nous examinerons comment procéderont ces nouvelles Assemblées.

Lors des débats, qui eurent lieu en 1879, on discuta longuement la façon dont il serait procédé. Deux systèmes étaient soutenus relativement à la question de savoir si le projet de revision devait être élaboré par le gouvernement ou, au contraire, par les Assemblées.

La minorité soutenait une thèse favorable à la prérogative du gouvernement, le gouvernement et la majorité soutenaient, au contraire, que les Assemblées devaient rédiger le projet de revision, qui serait discuté ultérieurement dans les sections; cette dernière opinion prévalut, mais, pour que les projets élaborés par les deux Assemblées fussent identiques, on nomma une commission composée de onze membres à la Chambre et de sept pour le Sénat, qui devaient se réunir et tom-

ber d'accord sur le projet à présenter aux Assemblées.

Le projet ainsi élaboré par la commission et un contre projet présenté par la minorité furent rejetés; alors le gouvernement, prenant l'initiative, élaborâ le projet qui fut adopté par les Assemblées (1).

Lors de la revision de 1884, on a soutenu que la Chambre ne pouvait pas nommer une commission spéciale pour élaborer un projet de revision parce que le règlement de la Chambre, ne faisant aucune différence entre les projets de revision et les projets de lois ordinaires, ordonnait l'envoi et la discussion des projets de lois dans les sections. Or, comme la Constitution ne prévoyait rien relativement. A ce point litigieux, on disait que le projet de revision doit être élaboré et discuté dans les sections. Les Assemblées n'ont pas admis cette façon de voir. Elles ont nommé des commissions spéciales parce que, au dire de la majorité, le règlement permet la nomination d'une commission spéciale; de plus, en 1884, ce n'est pas le gouvernement qui avait pris l'initiative de la revision, mais bien la Chambre. Il était naturel, par conséquent, que la Chambre elle-même élaborât le projet de revision. L'opinion soutenue par la

(1) *Moniteur officiel* du 15 juin 1879.

minorité, pour la discussion préalable du projet dans les sections fut combattue par la majorité. Celle-ci soutenait en effet que les sections ne peuvent pas discuter, parce qu'il n'y a rien à discuter ; il faut que la commission élabore un projet de revision à offrir aux discussions. Après quoi, les sections nommeront leurs délégués qui, à leur tour, choisiront un rapporteur pour faire son rapport à l'Assemblée, après la lecture duquel la discussion commencera.

L'article 128 déclare obligatoire la présence des deux tiers des membres des Assemblées et leur participation aux délibérations. Le projet de revision doit être adopté, dit le même article, avec une majorité de des deux tiers des voix. Le texte ne se contente donc pas de la majorité absolue requise pour les lois ordinaires. La revision de la Constitution étant un acte plus grave le législateur constituant a cru nécessaire de demander une plus grande majorité.

A ce sujet, on a discuté la question de savoir si cette majorité des deux tiers doit être calculée d'après le nombre total des sièges, sans défalquer les sièges vacants, ou si, au contraire, ces sièges vacants ne doivent pas être retranchés pour le calcul des suffrages exprimés et de la majorité requise. A cet égard, l'Assemblée de 1879 a décidé qu'on devait calculer la majorité

d'après le nombre total des sièges, sans tenir compte de ceux qui étaient vacants. Cette théorie est critiquable parce que, si un certain nombre de sièges étaient vacants, l'Assemblée serait obligée de suspendre ses travaux, jusqu'à ce que les sièges vacants soient occupés, pour obtenir alors la majorité demandée (1).

M. Esmein, en parlant de la majorité demandée pour les lois portant revision constitutionnelle, adopte le système suivi par les Assemblées roumaines; il est d'avis que la majorité absolue doit être calculée en additionnant le nombre de sièges du Sénat et de la Chambre, sans tenir compte des sièges vacants (2).

(1) *Moniteur officiel*, séance du 14 juin 1879.

(2) *Eléments de Droit constitutionnelle*, p. 805.

CHAPITRE VII

Des diverses Revisions opérées en Roumanie.

Nous nous occuperons dans ce chapitre des revisions qui ont eu lieu en Roumanie.

La première revision a été faite en 1877. Elle a porté sur l'article 7, ainsi conçu : Les étrangers de religion chrétienne seulement peuvent être naturalisés. Cet article a été remplacé par un autre ainsi conçu : La différence de religion ou de confession ne constitue pas en Roumanie un obstacle pour acquérir des droits civils et politiques et pour les exercer.

L'étranger de n'importe qu'elle religion, soumis ou non à une protection étrangère pourra demander à être naturalisé.

Pour l'obtenir, il devra se soumettre aux conditions suivantes :

a) Il adressera au gouvernement une demande de naturalisation en montrant en même temps le capital qu'il possède, la profession qu'il exerce et sa volonté d'établir son domicile dans le pays.

b) Après avoir adressé cette demande, il devra habiter dix ans dans le pays et prouver par ses actes qu'il est utile au pays.

Seront dispensés du stage :

a) Ceux qui ont introduit dans le pays des industries, des inventions utiles ; ceux qui se sont distingués par leurs talents ou ceux qui ont fondé des établissements de commerce ou d'industrie.

b) Ceux qui sont nés et élevés en Roumanie, de parents établis en Roumanie et qui n'ont jamais été soumis à une protection étrangère.

c) Ceux qui ont pris part à la guerre pour l'indépendance du pays et qui pourront être naturalisés collectivement, sur la proposition du Gouvernement, par une seule loi et sans aucune formalité.

La naturalisation ne peut être accordée qu'individuellement et par une loi.

Une loi spéciale montrera la manière dont les étrangers pourront établir leur domicile en Roumanie.

Les Roumains ou les naturalisés pourront seuls acquérir des immeubles ruraux. Les conventions internationales existantes aujourd'hui restent en vigueur avec toutes les clauses et les termes qu'elles contiennent.

L'ancien article 7 visait les Juifs, qui étaient très nombreux en Roumanie ; quand, parmi les

5 millions d'habitants il se trouve 400,000 Juifs, nous croyons que le législateur peut prendre des mesures pour empêcher cette masse d'étrangers de se mêler dans les affaires intérieures du pays ; les Juifs de l'Orient ne sont pas comme leurs frères de l'Occident, ils n'ont aucune culture, ils ont gardé leurs anciennes coutumes, ils forment une caste à part, ils remplissaient les campagnes, prêtant à gros intérêts aux paysans qu'ils ruinaient complètement (1).

Le législateur constituant en édictant l'article 7 n'avait pas en vue la religion mosaïque : il avait admis la liberté de conscience ; ce qu'il avait en vue, c'était la secte sociale ; les Juifs n'ont jamais voulu s'assimiler aux habitants du pays, ils ont toujours gardé leur langue, leurs habitudes, leurs traditions ; ils n'ont rendu aucun service au pays ; quand ils ont pu lui créer des difficultés ils n'ont

(1) La Roumanie a été pourtant un pays où la tolérance religieuse a régné de tout temps. M. G. G. Meitani, dans son *Etude sur la Constitution roumaine*, dit à ce sujet : Tandis qu'en Espagne, sous Ferdinand et Isabelle (1481-1492), le grand inquisiteur augmentait les auto-da-fé. croyant que les cris des victimes faisaient sourire le Créateur du monde, la Roumanie, pays hospitalier et tolérant, sous le règne d'Etienne le Grand, Vlad. V et Rodolphe V (1456-1494), ouvrait toutes larges ses portes aux Juifs : personne ne les troublait ni dans leur culte, ni dans leur croyance (T. I, p. 122).

pas hésité à le faire ; dans de pareilles conditions, le législateur devait prendre des mesures de conservation, il fallait empêcher cette grande masse d'étrangers, qui n'avaient aucun attachement pour le pays, d'acquérir des droits civils et politiques.

D'autres pays aussi avaient pris des mesures de précautions dans le même sens. En Norvège, la Constitution, dans son chapitre 92, ne permet qu'aux citoyens norvégiens luthériens d'occuper des fonctions publiques. En Suède, la Constitution du 22 juin 1866 décide, dans son article 26, que les députés des deux Assemblées doivent appartenir à la religion luthérienne. En Russie, les Juifs ne peuvent jamais acquérir des droits politiques. L'Angleterre, le pays le plus libéral avant 1847, ne reconnaissait aucune force légale au mariage des Juifs ; jusqu'en 1846, ils étaient obligés de porter des costumes spéciaux pour se distinguer des autres habitants. M. Thiers, dans l'exposé des motifs du projet de loi du 21 juillet 1871 qui avait pour but d'abroger la loi sur la naturalisation des Juifs en Algérie, disait que les Juifs forment un corps à part ; ils ne s'assimilent pas à la nation avec laquelle ils vivent ; ils se considèrent comme ayant une existence propre et distincte de celle des autres habitants. La différence de religion, dit Bluntschli, a été un empêchement à l'acquisition des droits politiques

jusqu'en 1848 en Autriche, jusqu'en 1850 en Allemagne (1). Si tous ces pays n'avaient pas cru utile de donner des droits politiques à ceux qui ne professaient pas la religion dominante de l'Etat, pourquoi les Roumains auraient-ils pris les devants pour accorder des droits politiques à une secte si dangereuse pour la sécurité et la prospérité du pays?

Il faut remarquer que dans toutes les Constitutions on trouve les principes de la naturalisation, les détails sont réglementés par des lois organiques et spéciales. L'article 7 de la Constitution roumaine, à la différence de ce qui se passe dans les Constitutions des autres pays, contient toute la loi sur la naturalisation. Les Constitutions des pays suivants : Belgique, Prusse, Autriche, Hollande, Bavière, Norvège, Grèce, Italie, Portugal, Espagne, Danemarck, Angleterre, montrent le principe de la naturalisation; les détails sont contenus dans des lois spéciales. Si le constituant roumain a introduit dans la Constitution toute la loi relative à la naturalisation, c'est qu'il a craint qu'on ne la modifiât trop facilement; tout en admettant que la différence de confession n'est pas un obstacle à la naturalisation, il a voulu empêcher la naturalisation d'un trop grand nombre de Juifs.

(1) Théorie générale de l'Etat, T. II, ch. xxii.

Les Roumains ont été obligés de reviser l'article 7, de manière à permettre à toute personne de n'importe quelle nationalité d'acquérir la nationalité roumaine. Ce fut l'œuvre des plénipotentiaires réunis à Berlin, qui déclarèrent que l'on ne reconnaîtra pas l'indépendance du pays, si l'article 7 n'était pas modifié ; d'autre part, un certain nombre de Juifs avaient pris part à la guerre pour l'indépendance ; il fallait donc reconnaître à ces Juifs la qualité de citoyen roumain ; cela eût été impossible en dehors d'une revision de l'article 7.

Les autres pays aussi nous avaient devancés sur ce point et nous n'avons pas voulu rester en arrière, mais nous avons pris des précautions en décidant qu'on ne pourrait accorder la naturalisation qu'individuellement et par une loi spéciale ; de cette façon nous nous sommes réservés le droit de refuser la naturalisation aux personnes que nous croyons dangereuses, pour la sécurité du pays. L'article 7 défendait aux étrangers d'acquérir des propriétés rurales, pour empêcher les Juifs de s'établir dans les campagnes, cette disposition avait été dirigée plutôt contre les Juifs. En effet, avant la revision, les étrangers de religion chrétienne pouvaient acquérir des immeubles ruraux, mais comme on nous demandait à Berlin l'égalité pour tous, on décida que les autres

étrangers aussi ne pourraient plus acquérir des immeubles ruraux.

La seconde revision a été bien plus étendue que la première. En 1884 on a modifié un certain nombre d'articles, toute la loi électorale et tous les articles de la Constitution relatifs à cette loi.

Après la guerre russo-roumaino-turque de 1879, la Roumanie fut érigée en 1880 en royaume ; pour que cela se fit également, il fallait reviser la Constitution ; pourtant aucune revision n'eut lieu et on proclama la royauté par une loi ordinaire ; on s'était aperçu combien était illégale cette manière de procéder ; aussi en 1884 profita-t-on de la revision pour mettre d'accord les faits avec la Constitution ; en même temps, après la guerre, la Roumanie avait acquis un nouveau territoire, la Debroudja, aussi l'article 1 revisé porte que le royaume de Roumanie et les territoires qui se trouvent sur la rive droite du Danube forment un seul état indivisible.

On remplaça en même temps les mots prince et principauté par ceux de roi et royauté. A l'article 48, qui porte que chaque Assemblée vérifie les titres de ses membres et juge les contestations qui sont élevées à ce sujet, on ajouta un alinéa, qui décide que, pour admettre la validité d'une élection, il faut une majorité de deux tiers. L'article 45 revisé décide que toute résolution doit

être adoptée par la majorité absolue des suffrages, excepté les cas spéciaux qui sont prévus par les règlements des Corps législatifs relatifs aux élections. La proposition est repoussée s'il y a parité de voix.

Pour que les Assemblées puissent délibérer, il faut que le nombre des députés présents soit de la moitié plus un de ceux inscrits à l'appel nominal. Le dernier alinéa était un peu obscur, il portait : « Une Assemblée ne pourra prendre aucune résolution si elle ne réunit pas la majorité de ses membres. »

On a donné à cet alinéa la rédaction que nous avons indiquée plus haut et qui le rend plus intelligible.

L'article 77 qui décidait que les membres du Sénat ne recevront aucune indemnité, a été révisé dans un sens contraire, le nouvel article décide que : les députés et sénateurs recevront une indemnité journalière pendant la session des articles.

L'article 118 portait que tout roumain fait partie de l'armée régulière des milices ou de la garde civique conformément aux lois spéciales ; cet article a été ainsi modifié : « Tout roumain fait partie de l'un des éléments de la force armée conformément aux lois spéciales. » Cet article ne montre plus les éléments dont est composée l'armée, il ne parle plus de la garde civique, qui

était prévue dans l'ancien article 121 de la constitution, et que le nouvel article abolissait. L'article 122 relatif à la mobilisation de la garde civique est supprimé. L'ancien article 131 décidait que le conseil d'Etat cesserait d'exister aussitôt qu'une loi désignerait l'autorité, appelée à le remplacer. Le nouvel article déclare : qu'on ne pourra plus créer un Conseil d'Etat avec des attributions de contentieux administratif, mais une commission permanente, chargée d'étudier et d'élaborer les projets de lois et les règlements d'administration publique. On pourra créer des sous-secrétaires d'Etat susceptibles d'être appelés à prendre part aux délibérations des Assemblées sous la responsabilité des ministres. La Cour de cassation se prononcera comme par le passé sur les conflits d'attribution.

L'ancien article 133 s'occupait des terres qu'on avait données aux paysans et qui avaient été déclarées inaliénables pendant 30 ans. Le nouvel article maintenait cette disposition, décidait en outre que toutes les terres achetées par les paysans à l'Etat seraient inaliénables pendant 32 ans, à partir de la promulgation de cette loi. Les échanges étaient permis. Les habitants, qui avaient de pareils terrains compris dans le rayon des villes urbaines pourront, en vertu d'une loi spéciale, vendre leurs terrains. L'ancien article 24

garantissait à chacun la liberté de communiquer, de publier ses idées par la parole, par des écrits ou par la presse, sauf à répondre, conformément à la loi pénale, des abus de cette liberté.

Aucune loi exceptionnelle ne pourra être établie.

La censure ne pourra être rétablie, il en est de même de toute autre mesure préventive qui aurait pour effet de veiller à l'autorisation de publication, vente ou distribution d'un écrit.

La publication d'un écrit n'a pas besoin d'une pareille autorisation.

Aucune caution ne pourra être demandée aux écrivains, éditeurs, typographes et lithographes.

La presse ne pourra jamais être mise sous le régime des avertissements.

Aucun journal ou publication ne pourra être suspendu ou supprimé

L'auteur répond de ces écrits; à défaut de celui-ci, l'éditeur sera responsable.

Chaque journal devra avoir un gérant responsable qui jouira de ses droits civils et politiques.

A ces dispositions de l'article 24, l'Assemblée de revision a ajouté les alinéas suivants :

Les délits de presse sont de la compétence du jury. Les délits contre le roi, la famille royale ou contre les souverains des Etats Etrangers seront

jugés par les tribunaux ordinaires selon le droit commun.

L'arrestation préventive en matière de presse est interdite.

Nous allons voir maintenant les modifications faites aux dispositions électorales de la constitution et celle faites à la loi électorale.

L'ancien article 58 prévoyant quatre collèges électoraux dans chaque district, le nouvel article n'en prévoit plus que trois. Le premier collège sera composé de ceux qui auront un revenu foncier ou urbain de 1,200 francs. Le second collège est composé de toutes les personnes, qui ont leur domicile ou leur résidence dans la ville et qui payent à l'Etat un impôt direct annuel de 20 francs au moins.

Sont dispensés du cens :

- a) Ceux qui exerceront des professions libérales.
- b) Les officiers en retraite.
- c) Les pensionnaires de l'Etat.
- d) Ceux qui ont quatre classes primaires.

Toutes les communes d'un département forment un collège unique avec la capitale du district.

Le troisième est composé de tous ceux qui ne sont pas électeur dans le premier et second collège et qui payent un impôt. Les électeurs de ce collège, qui ont un revenu foncier de 300 francs, pourront voter directement dans la capitale du

district, ou indirectement dans leur commune avec ceux qui ne savent pas lire et écrire pour élire un délégué. Les instituteurs de village, les prêtres, ceux qui payent un loyer annuelle de 1,000 francs au moins, voteront directement avec dispense de cens.

Il y a un délégué par quarante électeurs. Le premier collège envoie deux députés pour chaque district, font exception quelques grands districts. Le second collège envoie un nombre de députés compris entre un et neuf suivant qu'il s'agit d'un district de grande ou de petite importance. Le troisième collège envoie un député par district ; font exception neuf districts qui en envoient deux

Pour être éligible il faut :

- a) Etre roumain.
- b) Jouir de ces droits civils et politiques.
- c) Etre domicilié en Roumanie.

Les membres de la Chambre sont élus pour quatre ans.

Pour le Sénat, le Corps électoral de chaque district est divisé en deux collèges.

Le premier collège est composé de tous ceux qui ont un revenu foncier rural ou urbain qui s'élève au moins à 2,000 francs.

Sont dispensés du cens :

- a) Les présidents ou vice-présidents des Assem-

blées en exercice, et ceux qui ont cessé leurs fonctions :

b) Les députés et sénateurs en exercice et ceux qui ont fait partie de deux législatives.

c) Les généraux, les colonels ou ceux qui ont des grades assimilés à celui de général ou colonel.

d) Les ministres ou représentants diplomatiques du pays en exercice et ceux qui ont cessé leurs fonctions.

e) Les membres ou présidents des cours, le procureur général auprès des cours d'appel, président ou procureur de la Cour de cassation, et les personnes qui ont occupé ces fonctions.

f) Ceux qui ont un diplôme de docteur ou licencié dans n'importe quelle spécialité et qui ont exercé leur profession pendant six ans.

g) Les membres de l'Académie roumaine.

Le second collège du Sénat sera composé de tous les électeurs directs des villes et des communes rurales, qui ont un revenu foncier rural ou urbain compris entre 800 et 1.200 francs ; font encore partie de ce collège, les commerçants et les industriels, qui payent une patente de première ou seconde classe.

Sont dispensés du cens :

a) Ceux qui possèdent un diplôme de n'importe quelle spécialité émanant d'une école supérieure.

b) Les licenciés en droit, ès-lettres, philosophie, ès-science.

c) Les magistrats et ceux qui ont exercé pendant six ans des fonctions judiciaires.

d) Les ingénieurs, les architectes, les médecins-vétérinaires, les pharmaciens qui ont un diplôme.

e) Les professeurs des écoles de l'Etat dans les villes.

f) Les pensionnaires de l'Etat recevant une pension minimum de 1,000 francs par an.

Le second collège élit un sénateur, font exception quelques grands districts qui en envoient deux.

Les opérations électorales pour chaque collège de la Chambre se font en un seul jour. Pour être élu au Sénat il faut :

a) Être Roumain.

b) Jouir des droits civils et politiques.

c) Être domicilié en Roumanie.

d) Avoir 40 ans.

e) Avoir un revenu de n'importe quelle nature s'élevant à 9,400 francs.

Seront dispensés du cens :

a) Les anciens présidents et vice-présidents des Assemblées.

b) Les sénateurs et députés qui ont fait partie de deux législatures consécutives.

c) Les généraux et ceux qui leur sont assimilés.

d) Les colonels démissionnaires ou en disponibilité.

e) Les actuels et les anciens ministres ou représentant diplomatique du pays.

f) Ceux qui ont occupé pendant trois ans la fonction de membre de cour ou qui ont été pendant un an président à la Cour, procureur général, membre de la Cour de cassation.

g) Ceux qui ont un diplôme de docteur ou licencié et qui ont exercé leur profession pendant six ans.

h) Les membres de l'Académie roumaine.

Les autres dispositions n'ont pas été modifiées et nous les avons déjà vues lorsque nous avons examiné la loi électorale élaborée par la Constitution de 1866.

CHAPITRE VIII

De la nature des Assemblées de Revision

Nous nous proposons d'examiner dans ce chapitre quelle est la nature des nouvelles Assemblées appelées à reviser la Constitution. Sont-elle des Assemblées constituantes, qui n'ont pour objet que la revision et qui seront dissoutes une fois leur mission terminée, ou bien sont-elles des Assemblées ordinaires ayant en outre la mission spéciale de reviser la Constitution?

C'est cette seconde solution qui est adoptée par l'unanimité des auteurs roumains qui ont examiné la question.

Ces Assemblées dit M. G.-G. Meitani, le commentateur de la Constitution roumaine, ne sont pas des Assemblées de revision parce qu'elles ne sont pas obligées de reviser la Constitution ; elles ne sont pas des Assemblées constituantes parce qu'elles ne peuvent pas reviser toute la Constitution, mais seulement des articles expressément indiquées ; ces Assemblées ne sont pas des Assemblées spéciales parce qu'à côté de la mission, qu'elles ont de voter ou de repousser la

revision, elles ont aussi la mission de voter les lois ordinaires, de voter le budget, de contrôler le gouvernement ; en un mot ces Assemblées ont aussi toutes les attributions des Assemblées législatives ordinaires (1).

Les arguments en faveur de ce système sont les suivantes :

a) Le principe de la souveraineté du peuple est la base sur lequel est construit tout notre édifice politique ; le gouvernement du peuple par le peuple est le second principe que la Constitution de 1866 a eu en vue.

Le peuple, de qui procèdent tous les pouvoirs de l'Etat, est représenté par la Chambre et le Sénat ; or, ces Assemblées ont toujours le droit de contrôler le gouvernement dans l'administration générale du pays et si cela est vrai que l'article 93 qui énumère les attributions du chef de l'Etat déclare que le roi ne peut pas, de sa propre autorité, suspendre ou modifier les lois existantes, et l'article 95 qui lui accorde le droit de dissoudre les Assemblées l'oblige de convoquer les électeurs dans les deux mois et les nouvelles Assemblées dans les trois mois. La Constitution prévoit par conséquent un seul cas dans lequel le pays n'aura pas des Assemblées légales ; ce cas est celui

(1) Etudes sur la Constitution roumaine. T. 13 p. 244.

de la dissolution des deux Assemblées ou de l'une d'elle par le roi ; la Constitution ne prévoit pas un autre cas ; celui où le pays n'aurait pas d'Assemblée. D'ailleurs si la théorie d'après laquelle ces Assemblées n'avaient que la mission de reviser la Constitution, était vrai cela entraînerait les plus graves inconvénients, il pourrait arriver en effet que ses travaux durent plus de six mois ou plus encore. Or, en Roumanie, la Constitution ne prévoit pas, à côté des Assemblées de revision, d'autres Assemblées qui exercent le pouvoir législatif ; on ne peut admettre par conséquent que le pays soit privé pendant un délai aussi considérable de ses organes législatifs.

b) En second lieu si on étudie avec attention le texte de l'article 128 on constate que le législateur ne parle que des Assemblées ordinaires, ainsi l'alinéa second déclare que les nouvelles Assemblées procèdent, d'accord avec le roi, la revision des articles indiqués ; à l'alinéa premier on parle encore des anciennes Assemblées, du droit qu'elles ont de dénoncer plusieurs articles de la Constitution ; de la manière dont procèdent ces anciennes Assemblées, comment ces anciennes Assemblées adoptent la proposition de revision, comment les anciennes Assemblées sont ensuite dissoutes et les nouvelles convoquées ; dans le troisième alinéa on parle de la présence indispen-

sable des deux tiers des membres qui composent l'Assemblée, on ne parle par conséquent que des nouvelles et des anciennes Assemblées, nulle part on ne nous parle des Assemblées extraordinaires.

c) Si le mandat des Assemblées étaient spécial et limité le législateur n'aurait pas commencé l'alinéa final par les mots : « *Dans ce cas* » les Assemblées ne peuvent délibérer..... mais il aurait dit tout simplement : « Les Assemblées ne peuvent..... », du moment que l'alinéa commence par les mots : « dans ce cas », il résulte que dans d'autres cas elles procéderont autrement, et quels sont les autres cas, si ce ne sont pas ceux où elles fonctionnent comme Assemblées législatives ordinaires.

d) Enfin il y a un argument qui me paraît décisif.

Dans le projet de Constitution élaboré par le Gouvernement, l'article 128 contenait un alinéa ainsi conçu :

« Cette Assemblée de revision n'a qu'une seule attribution, celle de reviser la constitution, elle sera dissoute aussitôt qu'elle aura fini sa mission. » Cet alinéa a été supprimé; que faut-il conclure de cette suppression ? Nous croyons que le constituant, en supprimant cet alinéa, a voulu montrer que l'Assemblée n'avait pas seulement la

mission de réviser la constitution, mais qu'au contraire elle pourrait s'occuper aussi des autres travaux législatifs. Il n'a pas voulu multiplier les élections à cause de la vive agitation qu'elles créent dans le pays; or c'est ce qu'il aurait fait en limitant le mandat des Assemblées constituées à la révision; cette révision opérée, en effet, les Assemblées auraient dû être dissoutes et de nouvelles élections auraient dû avoir lieu, à moins qu'à côté de ces Assemblées de révision il n'y en eut d'autres chargées des travaux législatifs, mais la constitution ne prévoit pas de pareilles Assemblées.

Les Assemblées, qui s'occupent de la révision, peuvent s'occuper des autres travaux législatifs, non seulement après qu'elles se sont prononcées sur la révision, mais même pendant qu'elles discutent la révision. Il se peut, en effet, que des événements graves surviennent, que le gouvernement soit obligé de faire tel ou tel acte qui nécessite l'approbation des Assemblées, dans ce cas ces Assemblées seront compétentes, selon nous, pour s'occuper de n'importe quelle autre question, car autrement pendant tout le temps que dure la révision il n'y aurait pas d'Assemblée, chose qui ne peut arriver, nous l'avons vue, que dans un seul cas, celui de la dissolution.

Il y a d'ailleurs un précédent; lors de la révision

de 1879, c'est ce dernier système qui a été suivi ; pendant et après la revision, les Assemblées se sont occupées aussi des autres travaux législatifs.

Dans une des séances de la constituante de 1879, le président du conseil lui ayant soumis un projet de crédit et lui ayant demandé de l'approuver, la question de savoir si une Assemblée constituante peut exercer aussi les attributions des Assemblées législatives ordinaires fut discutée. Le président du conseil déclara qu'il était naturel que la Constituante puisse accorder des crédits du moment qu'elle peut modifier la constitution : qui peut le plus peut le moins, disait-il ; qui peut modifier la loi fondamentale peut exercer toutes les attributions des Assemblées ordinaires.

Un membre de la Chambre protesta contre le système du président du conseil ; il disait que la Constituante peut discuter les affaires urgentes ; seulement, il se basait, pour soutenir cette théorie, sur la Constitution française de 1848 qui fixait à l'Assemblée de revision une durée de trois mois, et lui interdisait de s'occuper des autres travaux législatifs, sauf le cas d'urgence (1). On pouvait répondre à l'honorable député que si la Constitution française de 1848 prévoyait ce cas, la Consti-

(1) *Moniteur officiel*. Disc. de M. Marzescu à la Chambre des députés, séance du 15 juin 1879.

tution roumaine ne le prévoyait pas et que l'on ne pouvait pas appliquer en Roumanie une constitution française.

La majorité de la Chambre admit le système soutenu par le président du conseil et déclara que les Assemblées de revision pouvaient en même temps s'occuper aussi des autres travaux législatifs. Un membre de la majorité, M. Gianni développa tous les arguments en faveur de ce système; en répondant à un membre de la minorité qui argumentant de l'article 128, qui disait que les Assemblées ne peuvent discuter que les articles expressément indiqués et rien autre chose, M. Gianni déclarait que cet article veut dire que les Assemblées ne peuvent pas discuter et reviser d'autres articles de la constitution, excepté ceux visés dans la déclaration de revision; mais l'article 128, disait M. Gianni, ne vise pas les autres travaux dont les Assemblées jugeraient bon de s'occuper. En second lieu, prétendait encore la minorité, si cette Assemblée de revision est une Assemblée ordinaire, pourquoi a-t-on dissout les anciennes Chambres, car elles pouvaient très bien résoudre cette question. En faisant cette objection, la minorité oubliait complètement le texte de l'article 128 qui déclare qu'aussitôt que la proposition de revision est adoptée, les Assemblées sont dissoutes et d'autres sont élues. Pourquoi

de nouvelles élections, disait la minorité? C'est très simple pour voir si réellement le pays désire la revision; les anciens députés n'avaient pas été élus pour faire la revision, ils ont cru qu'une revision était nécessaire; ils l'ont déclaré; il faut maintenant que le pays élise de nouveaux députés chargés de décider définitivement la revision.

En 1884, lors de la seconde revision, on a modifié la loi électorale. Il était naturel que des Assemblées élues conformément à l'ancienne loi électorale fussent dissoutes et de nouvelles Assemblées élues conformément à la nouvelle loi.

La moralité politique et constitutionnelle, dit M. Disescu, professeur de Droit constitutionnel à la Faculté de droit de Bucarest, veut que le pays soit de nouveau consulté, lorsqu'on change les bases du système représentatif; lorsque l'existence des Chambres est due à un système abrogé, condamné par le pays lui-même. Avant 1884, nous avions quatre collèges. Si l'Assemblée avait continué à siéger et si quelques sièges du quatrième collège devenaient vacants, qui aurait élu ces députés du quatrième collège, du moment où il n'y avait plus d'électeurs.

CHAPITRE IX

De la Revision opérée sous une Régence et de la Dissolution d'une Assemblée de Revision.

Il nous reste à examiner dans ce dernier chapitre la question de savoir si la revision de la Constitution peut se faire sous une régence, et en second lieu, si le roi peut dissoudre une Assemblée de revision.

I. — Sur le premier point il est certain que la Constitution ne peut pas être revisée sous une régence, car un article formel, l'article 90 de la Constitution, déclare : qu'aucune modification ne peut être faite à la Constitution sous une régence. La Constitution roumaine a adopté cet article qui se trouve aussi dans la Constitution belge. Thonnissen, le commentateur éclairé de la Constitution belge, explique pourquoi cet article a été introduit dans la Constitution belge.

Les régences, dit-il, forment des époques exceptionnelles dans la vie des Monarchies. Lorsque le pouvoir exécutif n'est pas directement concentré

aux mains du roi, il est permis de dire que les institutions nationales ne se trouvent pas dans leur état normal. Comme un changement à la Constitution est, sans contredire, l'acte le plus important que le pouvoir législatif puisse accomplir, il eut été dangereux de lui laisser cette faculté au milieu des périls que les régences amènent nécessairement, quelles que soient les précautions dont on les entoure (1).

M. G.-G. Meitani, le commentateur de la Constitution roumaine, croit que le législateur n'a pas permis qu'une revision put se faire sous une régence parce que, selon lui, le régent ne représente pas le roi. Lorsqu'on se décide à faire une revision, dit M. Meitani, il faut avoir une grande et longue pratique du gouvernement, et le roi, dit-il, est plus en mesure que les régents de prendre l'initiative d'une revision au moment opportun (2).

Nous ne croyons pas que les arguments de M. Meitani soient fondés, car d'abord les régents ont presque toutes les attributions du Roi; quant à l'expérience, les régents en ont bien plus que le roi; en vérité les régents, qui sont nommés par le

(1) La Constitution belge annotée, p. 246, n° 360.

(2) Etudes sur la Constitution roumaine. T. IX, p. 257 et suivantes.

roi avant sa mort, ou par l'Assemblée, sont toujours choisis parmi les hommes politiques ayant de l'expérience; qui ont longtemps travaillé dans les Assemblées et qui, par conséquent, mieux que n'importe qui, peuvent se rendre compte des besoins et des nécessités du pays. M. G.-G. Meitani a l'air de dire que le roi a toujours beaucoup de tact et de clairvoyance : cela peut arriver souvent, mais le contraire peut arriver tout aussi souvent.

Les arguments pour lesquels le législateur constituant n'admit pas la revision sous une Constituante sont selon nous de tout autre nature.

Il a voulu empêcher les régents de profiter de la jeunesse ou de la maladie du roi pour le détrôner, en faisant proclamer par les Assemblées la déchéance du roi et la revision de la Constitution. Le législateur s'est dit avec raison qu'à la suite d'un pareil acte, il y aurait une Révolution, des troubles, des violences. Un Etat dont les habitants sont en perpétuelle révolte, où les coups d'Etat sont nombreux et se répètent à brève échéance est un état malheureux, qui ne présente plus aucune garantie de sécurité et qui doit finir par disparaître. La sécurité et la tranquillité sont des conditions essentielles pour la prospérité d'un pays. Le législateur constituant roumain s'est bien rendu compte qu'en Roumanie, où la succession au

trône avait été irrégulière, ou les différents règnes avaient été de courte durée, où il y a eu des coups d'Etat et des troubles nombreux, on devait faire régner le calme et la tranquillité. C'est pourquoi, en adoptant l'article 90, la Constituante a voulu mettre un terme à l'ambition des personnes qui, chargées de la régence, voudraient reviser la Constitution pour supplanter le roi ou diminuer ses prérogatives et ses attributions. La Constituante a voulu empêcher ces personnes de faire naître des troubles dans le pays et des difficultés avec les pays étrangers.

II. — Nous allons aborder maintenant la seconde et dernière question, celle de savoir si le roi peut dissoudre ou proroger les Assemblées de revision.

Le droit de dissolution est accordé au roi par le sixième alinéa de l'article 95, qui déclare : « Le roi a droit de dissoudre l'une des Assemblées ou toutes les deux. »

Il y a des personnes qui ont contesté au roi de proroger ou de dissoudre les Assemblées de revision ; car, disent-elles, de cette façon, le roi peut empêcher toute revision, il n'a qu'à dissoudre les Assemblées avant de finir la revision et après que les nouvelles Assemblées se sont réunies, les dissoudre de nouveau et ainsi de suite.

Nous ne croyons pas cette opinion fondée, cet

état de choses ne peut jamais se produire ; si le roi dissout les Assemblées à chaque moment, le pays n'a plus d'Assemblée, nous sommes sous le règne de l'arbitraire ; or, dans ce cas, selon nous la violence et la révolte sont légitimes ; le monarque outrepassant le pouvoir qui lui est confié par la Constitution se met hors de la loi.

Nous sommes d'avis qu'en principe le roi a le droit de dissoudre les assemblées de revision, mais dans ce cas il doit agir avec prudence.

Les motifs pour lesquels nous reconnaissons ce droit au roi sont les suivants :

a) L'alinéa sixième de l'article 95 est général, il dit d'une manière absolue que le roi a le droit de dissoudre les assemblées, sans dire que par assemblées il entend les assemblées législatives seules ; d'ailleurs, même si l'alinéa déclarait que le roi a le droit de dissoudre les corps législatifs, nous aurions reconnu au roi le droit de dissoudre les assemblées de revision, parce que nous avons vu que les assemblées de revision ne sont que des assemblées ordinaires chargées de reviser aussi la constitution.

b) En second lieu, il se peut que les assemblées s'écartent de leur devoir, qu'elles abandonnent le chemin de la raison et de la modération.

Aux époques d'agitation et de trouble, quand les passions populaires sont vivement surexcitées

on les a vues, dit M. Thônissen, aujourd'hui par une condescendance coupable, demain par une ardeur malsaine aller au devant des exigences les plus outrées de l'esprit de parti. A d'autres époques, où l'opinion publique et les intérêts évidents du pays réclamaient des réformes urgentes, on a rencontré des majorités parlementaires, qui, obstinément attachées à des traditions vieilles, opposaient une résistance opiniâtre aux innovations les plus indispensables (1).

Comment éviter tout cela, comment empêcher que cette opiniâtreté des deux chambres ne dégénère en violence ? nous croyons qu'il n'y a qu'un seul moyen : accorder au chef de l'Etat, le droit de dissoudre les assemblées violentes qui ne se rendent pas compte de la grandeur de leur mission ; quand les assemblées de revision perdent leur temps en délibérations inutiles, quand le peuple s'agite pour savoir quel sera le résultat de la revision, le devoir du chef de l'Etat est de convoquer de nouvelles assemblées : une assemblée dont la puissance est illimitée est plus dangereuse que le peuple, les hommes réunis en grand nombre ont des mouvements généreux, la foule peut sacrifier ses intérêts à ses émotions, les représentants du

(1) La Constitution belge annotée, pag. 222, n° 310

peuple ne peuvent pas lui imposer un pareil sacrifice.

Les assemblées de revision doivent accomplir leur mission le plus tôt possible pour ne pas laisser en souffrance les intérêts du peuple, pour ne pas entretenir une agitation susceptible de dégénérer en violence : Quand l'assemblée méconnaît ces préceptes, quand elle dégénère en assemblée tumultueuse, il faut la dissoudre.

En vain, dit Benjamin Constant, compterait-on sur la force d'une majorité raisonnable, si cette majorité n'avait pas de garantie dans un pouvoir constitutionnel hors de l'assemblée. La violence réunit les hommes parce qu'elle les aveugle, la modération les divise parce qu'elle laisse leur esprit ouvert à toute espèce de considération partielle. L'assemblée constituante de 1789 était composée des hommes les plus estimés et les plus considérés de la France. Et cependant, que de fois elle décréta des lois que sa propre raison reprouvait. Il n'y avait pas cent hommes qui voulussent renverser le trône, pourtant il fut renversé. Les trois quarts des membres de la convention avaient en horreur les crimes qui avaient souillé les premiers jours de la république ; cependant, les auteurs de ces crimes bien qu'en petit nombre dans son sein ne tardèrent pas à les subjuguer. Les deux tiers des membres du parlement d'Angleterre avant

la mort de Charles désirait la paix que leurs votes repoussaient sans cesse et regardaient comme funeste une guerre dont ils proclamaient chaque jour la nécessité (1).

Si une assemblée a déclaré qu'une revision s'impose, ou si une assemblée a déjà commencé ces travaux de revision qu'arrivera-t-il si pendant cet intervalle le roi meurt et une régence est instituée ?

Les assemblées pourront-elles commencer, ou si elles ont commencé pourront-elles continuer leurs travaux ?

Nous inclinons vers l'affirmatif. Le législateur constituant a voulu empêcher que les régents prennent l'initiative de la revision, mais dans ce cas, la revision avait été déjà décidée sous le règne du roi précédent ; l'assemblée, qui avait déclaré qu'une revision s'impose avait limité les points sur lesquels l'assemblée de revision devait se prononcer ; par conséquent, il n'y a aucun danger et l'assemblée de revision pourra, selon nous, remplir sa mission.

Si le pouvoir exécutif peut se défendre contre le pouvoir législatif, celui-ci à son tour a-t-il quelque moyen de résister au pouvoir exécutif ? Si les assemblées croient qu'il y a lieu à revision et si

(1) Cours de politique constitutionnelle, pag 33.

le pouvoir exécutif ne veut pas que cette revision se fasse, que fera-t-il ? Il dissoudra les assemblées, mais comme la constitution l'oblige d'en convoquer d'autres il devra les réunir dans les trois mois, s'il ne les réunit pas l'alinéa premier de l'article 95 de la constitution leur accorde le droit de se réunir toutes seules le 15 novembre. Si ces nouvelles assemblées persistent dans leur volonté et veulent à tout prix reviser la constitution, nous croyons que le roi doit se soumettre. Quoique l'article 128 déclare que les assemblées d'accord avec le roi peuvent reviser la constitution ; encore qu'il paraisse décider que si les assemblées et le roi ne sont pas d'accord, la revision ne pourra pas se faire, nous croyons que, du moment où le pays plusieurs fois a manifesté et affirmé sa volonté, le roi doit se soumettre ; s'il ne veut pas accepter une pareille revision, la seule chose, qu'il lui reste à faire pour ne pas tomber dans la violence et l'arbitraire, c'est d'abdiquer.

Nous avons ainsi achevé la tâche que nous nous étions proposée : l'Etude du pouvoir constituant en Roumanie.

Vu, le Doyen,

GLASSON.

Vu, le Président de la Thèse,

P. CHAVEGRIN.

Paris, le 23 avril 1901.

Vu, et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

	Pages
CHAP. I. — De l'existence d'un régime constitutionnel en Roumanie, antérieur au Règlement Organique.....	9
CHAP. II. — Du Règlement Organique.....	21
Section II. — Le Pouvoir Constituant.....	26
Section III. — De l'Assemblée chargée d'élire le prince.....	28
Section IV. — De l'Assemblée ordinaire....	
Section V. — De la revision du Règlement Organique.....	36
CHAP. III. — De la Constitution de 1848 et la Conven- tion de Balta Liman.....	45
CHAP. IV. — Section I. — De l'Indépendance Roumaine et du Traité de Paris.....	55
Section II. — Du mode d'élection déter- miné par le Firman turc.....	62
Section III. — De l'Œuvre constitution- nelle des Divans de Moldavie et de Valachie.....	70

	Pages
CHAP. V. — Section I. — De l'application pratique de la Convention de Paris.....	77
Section II. — De la Charte dénommée Statut.	83
Section III. — De l'Assemblée Pondératrice.....	85
Section IV. — De l'Assemblée Élective..	87

DEUXIÈME PARTIE

CHAP. I. — Du caractère national de la Charte de 1864.	93
CHAP. II. — De la nécessité politique de réserver les modifications constitutionnelles.....	95
CHAP. III. — Des solutions admises par les diverses constitutions en matière de revision..	100
CHAP. IV. — De la revision de la Constitution Roumaine	108
CHAP. V.....	124
CHAP. VI. — De la Procédure suivie dans les Assemblées chargées de la Revision.....	152
CHAP. VII. — Des diverses revisions opérées en Roumanie.....	156
CHAP. VIII. — De la nature des Assemblées de Revision.....	171
CHAP. IX. — De la revision opérée sous une régence et de la Dissolution d'une Assemblée de Revision.....	179

BEAUVAIS, IMPRIMERIE G. THOLOMÉ, RUE SAINT-JEAN

BEAUVAIS. — IMPRIMERIE G. THOLOMÉ, RUE SAINT-JEAN
